Avaliação de Resultado Regulatório - ARR n.º 01-E/2020/SRG/CTR	**DATA:**15/12/2020
Processo n.º: 01580.042996/2014-13	
Unidade responsável: SRG/CTR	
Assunto: Avaliação dos objetivos e demais impactos sobre o mercado e a sociedade dos regulamentos que tratam da acessibilidade no segmento de exibição cinematográfica.	

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A garantia ao direito de todo ser humano de desfrutar das condições necessárias para o desenvolvimento de seus talentos e aspirações, sem ser submetido a qualquer tipo de discriminação, insere-se no panorama de promoção de uma sociedade isonômica, com perspectiva de eliminação de barreiras às realizações pessoais e coletivas.

Especificamente, o tema da garantia de direitos às pessoas com deficiência está amplamente embasado na legislação brasileira, seja por meio da Constituição Federal, pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela ONU, bem como seu Protocolo Facultativo, ambos ratificados pelo Brasil, como através de leis específicas e normas infralegais.

Cabe à ANCINE, dentro de sua esfera de competência, dar materialidade aos comandos previstos em Lei sobre promoção da acessibilidade, em particular, sobre promoção do consumo de obras audiovisuais pelas pessoas com deficiência visual e auditiva.

A ANCINE vem editando desde 2014 um conjunto de normas e comandos sobre esse tema, que, se analisados sistemicamente, indicam a intenção de garantir a produção, a circulação e o consumo dos recursos de acessibilidade comunicacional (legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS) no segmento de exibição cinematográfica.

Esta Avaliação de Resultado Regulatório – ARR visa analisar os resultados alcançados por esse conjunto de normas sob responsabilidade da ANCINE e cotejá-lo aos objetivos pretendidos quando da edição dessas normas. Além disso, é feita uma avaliação dos impactos causados pela pandemia sobre o segmento de exibição. Esses dois conjuntos de informação (resultados alcançados pelas normas e impactos causados pela pandemia) servem de base para formulação e análise das opções regulatórias, e para a definição das recomendações.

A partir da leitura dos objetivos pode-se notar que esta ARR possui caráter híbrido. Trata-se de uma ARR ao avaliar os efeitos das normas existentes sobre acessibilidade, e propor ações, mas se aproxima a uma AIR ao estabelecer um problema regulatório que relaciona a crise econômica sobre os exibidores causada pela COVID-19 ao cumprimento da regulação sobre acessibilidade. Por conta da sua estrutura híbrida serão mantidas no texto as seções de ‘definição do problema’ e ‘apresentação e análise de alternativas de ação’, próprias de AIRs, mas geralmente não presentes em ARRs.

Ao final, este trabalho apresenta as seguintes recomendações:

> I – Submeter pedido de prorrogação do prazo para adaptação das salas de cinema previsto no art. 44, § 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência por 12 meses ou até 24 meses, considerando o cenário prospectivo de recuperação do segmento de exibição cinematográfica para o ano de 2021, conforme apresentado no item 2.8.1

da presente ARR;

II – Dar ampla divulgação e operacionalizar as regras específicas aplicáveis para EPP, ME e MEI, previstas no Decreto 9.405/2018 e regulamentadas pela IN 128;

III - Reconvocar a Câmara Técnica de Acessibilidade para que se discutam as opções de ação que tratam dos padrões de distribuição dos recursos de acessibilidade e da possibilidade de uso de aparelhos receptores próprios para consumo dos recursos de acessibilidade;

IV - Publicar, com atualização periódica, a listagem de salas aptas a reproduzir os recursos de acessibilidade;

V – Atualizar os campos de informação no Sistema ANCINE Digital - SAD (registro de obra e empresa), no que tange aos dados sobre acessibilidade;

VI – Avaliar a possibilidade de se realizar ajustes no Sistema de Controle de Bilheteria – SCB, com a inserção de informações relacionadas à oferta de recursos de acessibilidade e disponibilização de ingressos para pessoas com deficiência visual e auditiva;

VII – Avaliar a criação de iniciativa de financiamento específica para o desenvolvimento de tecnologias assistivas para utilização em salas de cinema, com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento e ao Comitê Gestor do FSA;

VIII – Avaliar a possibilidade de padronização das obrigações de disponibilização de recursos de acessibilidade em todos os regramentos de fomento indireto e de fomento direto, incluindo as linhas de investimento e de financiamento do FSA, independentemente dos mecanismos utilizados com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

2.1. Regulamentação da acessibilidade pela ANCINE – Breve Histórico

Em fevereiro de 2013 foi aprovada a Agenda Regulatória da ANCINE[1] para o biênio 2013-2014. Dentre os temas constantes na referida Agenda estava a acessibilidade, a qual tratava da *regulamentação de dispositivos que garantam o acesso a bens audiovisuais por pessoas com deficiência e ressalta a transversalidade da acessibilidade em todas as ações sob atribuição da Agência*[2].

Nesse contexto, registra-se que foi publicada a Instrução Normativa da ANCINE nº. 116, de 18 de dezembro de 2014. O escopo normativo desta norma foi o elo da produção audiovisual, especificamente dispondo sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade a serem observados por projetos audiovisuais financiados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE.

Em síntese, esta Instrução Normativa condicionou todos os projetos geridos pela ANCINE, que utilizam recursos oriundos de fomento indireto à produção dos recursos de legendagem, legendagem descritiva[3], audiodescrição[4] e LIBRAS[5]:

> *IN 116 (consolidada):*
>
> *Art. 1º Todos os projetos de produção audiovisual financiados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE deverão contemplar nos seus orçamentos serviços de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS - Língua Brasileira de Sinais. (Redação dada Instrução Normativa n.º 132, de 15 de março de 2017)*

Em paralelo, desde meados de 2013 os Editais do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA[6] voltados ao segmento de produção vêm trazendo, para as obras contempladas, a obrigação de conter recursos de audiodescrição e legendagem descritiva. A partir de 2015, inclusive, os editais do FSA dedicados à produção de obras audiovisuais passaram a prever a obrigação de três recursos de acessibilidade: audiodescrição, legendagem descritiva e LIBRAS.

Essas iniciativas possibilitaram que a totalidade das obras audiovisuais financiadas por meio de mecanismos de fomento (direto ou indireto) geridos pela ANCINE tragam, por obrigação infralegal, os recursos voltados à promoção da acessibilidade comunicacional.

Dando continuidade, em setembro de 2016, após realização de Análise de Impacto Regulatório[7] e procedimento de Consulta Pública, foi publicada a Instrução Normativa da ANCINE nº. 128, que dispõe sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade visual e auditiva a serem observados nos segmentos de distribuição e exibição cinematográfica.

O comando de que tratam os arts. 3º e 4º da referida norma estabelece que as salas de exibição deverão se adaptar para garantir o provimento dos recursos de acessibilidade aos consumidores, nas seguintes condições:

> *IN 128 (consolidada):*
>
> *Art. 3º As salas de exibição comercial deverão dispor de tecnologia assistiva voltada à fruição dos recursos de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais.*
>
> *§ 1º Os recursos de acessibilidade deverão ser providos na modalidade fechada individual.*
>
> *§ 2º O complexo de exibição comercial deve possuir número mínimo de equipamentos e suportes voltados à fruição individual do conteúdo acessível, fixado em tabela constante do Anexo.*
>
> *§ 3º É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva para a fruição dos serviços de acessibilidade, desde que observado o disposto no caput e que a escolha tecnológica seja compatível com as cópias fornecidas pelos distribuidores.*
>
> *Art. 4º Cabe ao exibidor dispor de tecnologia assistiva para garantir a oferta e fruição da obra audiovisual com os recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais, em todas as sessões comerciais, sempre que solicitado pelo espectador.*
>
> *§ 1º O disposto no caput está condicionado:*
>
> *I – à existência prévia dos recursos de acessibilidade referentes à obra a ser exibida, e à disponibilidade dos referidos recursos ao exibidor;*
>
> *II – aos quantitativos mínimos de equipamentos e suportes voltados à fruição do conteúdo acessível de que trata o Anexo;*
>
> *III – aos prazos máximos de que trata o Capítulo III desta norma.*
>
> *§ 2º O exibidor deverá dispor de suporte técnico que garanta a plena disponibilidade dos equipamentos e dos recursos de acessibilidade oferecidos.*

O art. 5º da IN 128 estabelece que os agentes distribuidores deverão disponibilizar aos exibidores os recursos de acessibilidade, ressalvadas as hipóteses previstas no § 2º:

> *Art. 5º Cabe ao distribuidor disponibilizar ao exibidor, com recursos de acessibilidade de legendagem, legendagem descritiva, audiodescrição e LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais da obra audiovisual, cópia de todas as obras audiovisuais por ele distribuídas.*
>
> *§ 1º É livre a escolha pelo distribuidor das tecnologias assistivas disponibilizadas nas cópias por eles distribuídas, desde que a escolha tecnológica:*
>
> *I – Não induza a concentração na prestação de serviço de fornecimento de tecnologias assistivas ao mercado de salas de exibição;*
>
> *II – Não inviabilize o acesso às cópias pelos exibidores.*
>
> *§ 2º Ficam dispensadas da obrigação prevista no caput, obras:*
>
> *I – voltadas à exibição em mostras e festivais;*
>
> *II – cujo lançamento em salas de cinema se deu antes da data de início de vigência do comando;*
>
> *III – exibidas concomitantemente em, no máximo, vinte salas; e;*
>
> *IV – com transmissão ao vivo.*
>
> *§ 3º A disposição prevista no parágrafo 2º não se aplica às obras:*
>
> *I – de que tratam a Instrução Normativa n.º 116, de 18 de dezembro de 2014;*
>
> *II – que empregaram recursos oriundos de Editais do FSA que preveem a produção dos recursos de acessibilidade;*
>
> *III – que já possuem os recursos de acessibilidade.*

(Redação dada pela Instrução Normativa n.º 145, de 8 de outubro de 2018)

Pelo disposto é possível depreender que os objetivos pretendidos pelas normas da ANCINE sobre acessibilidade são:

- IN 116 e Editais do FSA: garantir que a totalidade das obras produzidas com o auxílio de recursos de fomento direto ou indireto, geridos pela ANCINE, contem com recursos de acessibilidade;
- IN 128: garantir o acesso por parte da população com deficiência a todas as salas de cinema, à maioria das sessões[8], e, garantir a produção e o fornecimento para as salas de cinema dos recursos de acessibilidade para a maior parte das obras lançadas nesta janela.

Logo após a publicação da Instrução Normativa nº 128, foi instaurada pela ANCINE uma Câmara Técnica sobre acessibilidade no segmento de exibição, com a finalidade de: *i) propor soluções que facilitem a interoperabilidade e a compatibilidade dos arquivos de acessibilidade utilizados nas várias soluções tecnológicas disponíveis; ii) averiguar métodos para validação de soluções tecnológicas de acessibilidade a serem utilizadas por distribuidores e exibidores; e iii) acompanhar a adaptação a implementação dos comandos normativos pelos agentes econômicos*[9].

A Câmara contou com participação dos principais agentes afetados pela norma e teve como principal tarefa discutir os padrões para gravação, transmissão e entrega dos recursos de acessibilidade. Vale notar que à época não havia soluções comerciais a disposição, que atendessem a todos os critérios definidos pela IN 128.

O Brasil foi um dos primeiros países do mundo a regulamentar a promoção da acessibilidade em salas de cinema, e o primeiro a trazer obrigação de oferta do recurso de LIBRAS[10].

A Câmara permaneceu ativa entre outubro de 2016 e setembro de 2018, tendo se reunido por dez vezes. A Câmara apresentou algumas propostas de alteração da IN 128, e discutiu padrões que garantissem a compatibilidade dos recursos de acessibilidade a quaisquer das opções tecnológicas a serem adotadas pelos exibidores.

Em agosto de 2020, por meio da Deliberação de Diretoria Colegiada – DDC nº 642-E, a Diretoria Colegiada da ANCINE decidiu pela elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR com vistas à avaliação dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos sobre o mercado e a sociedade.

O prazo atual para adaptação do parque exibidor, previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência é 02 de janeiro de 2021, e o segmento de exibição se encontra em processo de adaptação das salas. Em março de 2020 todo o segmento de exibição foi obrigado a fechar temporariamente suas atividades em função das medidas de isolamento social tomadas em reflexo à pandemia causada pela COVID-19.

2.2. Estatuto da Pessoa com Deficiência

Da legislação aplicável ao tema, destaca-se a Lei n° 13.146/2015 (Estatuto da pessoa com deficiência), por se tratar da Lei mais recente e detalhada sobre o assunto. Os comandos ali contidos impactam mais diretamente na discussão desta ARR.

Esta Lei, destinada a assegurar e promover a inclusão social e a cidadania das pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais pessoas, baseia-se na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque em 2007 e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional.

Ela está estruturada em torno de alguns aspectos centrais, cujo detalhamento se faz necessário para melhor compreensão dos propósitos pretendidos. A primeira noção relevante relaciona-se ao conceito de “barreira”. O Estatuto, em sintonia com a Convenção Internacional, considera pessoa com deficiência “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (art. 2º da Lei nº 13.146/2015).

De forma resumida, o objetivo essencial dessas normas é a supressão de toda sorte de barreira, no intuito de possibilitar o pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais por parte das pessoas com deficiência, com autonomia e sem qualquer tipo de discriminação. A definição de “barreira”, no Estatuto, é “qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à

informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros" (art. 3º, inc. IV, da Lei nº 13.146/2015).

A eliminação de barreiras está diretamente relacionada à promoção da acessibilidade, entendida, no Estatuto, como "direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social" (art. 53 da Lei nº 13.146/2015). Nesse sentido, o Estatuto consolida o conceito já esboçado na Convenção Internacional de "desenho universal", o qual pressupõe que a concepção de produtos, ambientes, programas e serviços deve considerar necessariamente a sua utilização por todas as pessoas, observando, portanto, desde o planejamento do projeto, questões relativas à acessibilidade.

O Estatuto determina que o desenho universal será tomado como regra de caráter geral, "na concepção e na implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural" (art. 55 da Lei nº 13.146/2015). A lei estabelece, ainda, que as políticas públicas, desde a etapa de concepção, "deverão considerar a adoção do desenho universal" (art. 55, § 5º, da Lei nº 13.146/2015).

Nas hipóteses em que comprovadamente o desenho universal não possa ser empreendido, determina-se a obrigação de se adotar adaptação razoável. No texto da lei, adaptações razoáveis são "adaptações, modificações e ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional e indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que a pessoa com deficiência possa gozar ou exercer, em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos e liberdades fundamentais" (art. 3º, inc. VI, da Lei nº 13.146/2015).

A recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologia assistiva é expressamente citada no Estatuto, precisamente no § 1º do art. 4º, como uma das formas de discriminação à pessoa com deficiência. Depreende-se daí que a acessibilidade e, portanto, a adaptação razoável são direitos fundamentais das pessoas com deficiência, uma vez que configuram meio essencial para que essas pessoas exerçam seus direitos de cidadania e de participação social.

Importante destacar que a legislação reconhece a eliminação de obstáculos e barreiras responsáveis por impor sérias desvantagens às pessoas com deficiência como um dever não só do Estado, mas também da sociedade. Assim, o texto legal prevê obrigações tanto para o poder público quanto para agentes privados, com o objetivo de assegurar a efetivação dos direitos e liberdades fundamentais dessas pessoas.

O tema da acessibilidade a conteúdos audiovisuais exibidos em cinemas por parte de pessoas com deficiência visual ou auditiva, tratado no presente documento, é abordado no Título II do Estatuto da Pessoa com Deficiência, dedicado aos Direitos Fundamentais, especificamente no Capítulo IX, abaixo reproduzido:

> *"CAPÍTULO IX*
>
> *DO DIREITO À CULTURA, AO ESPORTE, AO TURISMO E AO LAZER*
>
> *Art. 42. **A pessoa com deficiência tem direito à cultura**, ao esporte, ao turismo **e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso**:*
>
> *I - a **bens culturais em formato acessível**;*
>
> *II - a programas de televisão, **cinema**, teatro e outras atividades culturais e desportivas **em formato acessível**; e*
>
> *III - a monumentos e locais de importância cultural e a espaços que ofereçam serviços ou eventos culturais e esportivos.*
>
> *§ 1º É **vedada a recusa de oferta de obra intelectual em formato acessível à pessoa com deficiência**, sob qualquer argumento, inclusive sob a alegação de proteção dos direitos de propriedade intelectual.*
>
> *§ 2º O poder público deve adotar soluções destinadas à eliminação, à redução ou à superação de barreiras para a promoção do acesso a todo patrimônio cultural, observadas as normas de acessibilidade, ambientais e de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.*
>
> *Art. 43. O poder público deve promover a participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, devendo:*
>
> *I - incentivar a provisão de instrução, de treinamento e de recursos adequados, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas;*
>
> *II - assegurar acessibilidade nos locais de eventos e nos serviços prestados por pessoa ou entidade envolvida na organização das atividades de que trata este artigo; e*
>
> *III - assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas.*
>
> *Art. 44. Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e*

similares, serão reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento.

§ 1º Os espaços e assentos a que se refere este artigo devem ser distribuídos pelo recinto em locais diversos, de boa visibilidade, em todos os setores, próximos aos corredores, devidamente sinalizados, evitando-se áreas segregadas de público e obstrução das saídas, em conformidade com as normas de acessibilidade.

§ 2º No caso de não haver comprovada procura pelos assentos reservados, esses podem, excepcionalmente, ser ocupados por pessoas sem deficiência ou que não tenham mobilidade reduzida, observado o disposto em regulamento.

§ 3º Os espaços e assentos a que se refere este artigo devem situar-se em locais que garantam a acomodação de, no mínimo, 1 (um) acompanhante da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, resguardado o direito de se acomodar proximamente a grupo familiar e comunitário.

§ 4º Nos locais referidos no caput deste artigo, deve haver, obrigatoriamente, rotas de fuga e saídas de emergência acessíveis, conforme padrões das normas de acessibilidade, a fim de permitir a saída segura da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, em caso de emergência.

§ 5º Todos os espaços das edificações previstas no caput deste artigo devem atender às normas de acessibilidade em vigor.

§ 6º ***As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência****.*

§ 7º O valor do ingresso da pessoa com deficiência não poderá ser superior ao valor cobrado das demais pessoas.

Art. 45. Os hotéis, pousadas e similares devem ser construídos observando-se os princípios do desenho universal, além de adotar todos os meios de acessibilidade, conforme legislação em vigor.

§ 1º Os estabelecimentos já existentes deverão disponibilizar, pelo menos, 10% (dez por cento) de seus dormitórios acessíveis, garantida, no mínimo, 1 (uma) unidade acessível.

*§ 2º Os dormitórios mencionados no § 1º deste artigo deverão ser localizados em rotas acessíveis."[****Grifamos****]*

Inicialmente, quando da publicação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o prazo para o cumprimento da obrigatoriedade de oferta de recursos de acessibilidade nas salas de cinema, em todas as sessões, era de 48 meses após a entrada em vigor da Lei, o que ocorreria em janeiro de 2020. No entanto, a Medida Provisória nº 917, de 2019, convertida na Lei nº 14.009/2020, alterou o prazo de cumprimento dessa obrigação para janeiro de 2021.

Com relação aos agentes econômicos que se enquadram como microempresa e empresa de pequeno porte, inclusive micro empreendedor individual, os prazos e condições para cumprimento das obrigações de acessibilidade são diferenciados, conforme disposições constantes do Decreto nº 9.405/2018, que regulamentou o art. 122 da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Além de estabelecer maior prazo para que as micro e pequenas empresas promovam as adequações necessárias para atendimento às exigências de acessibilidade, o regulamento detalha a definição de adaptações razoáveis, no caso desses agentes econômicos, isentando-os das obrigações quando o ônus de implementar as mudanças for desproporcional ou indevido, ultrapassando determinados percentuais da receita bruta do exercício contábil anterior.

Além das disposições para os agentes econômicos, a Lei nº 13.146/2015 desenha o papel do poder público no que tange ao provimento e difusão de tecnologia assistiva, definida como "produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social". Em seu art. 75, a Lei dispõe:

"Art. 75. O poder público desenvolverá plano específico de medidas, a ser renovado em cada período de 4 (quatro) anos, com a finalidade de:

I - facilitar o acesso a crédito especializado, inclusive com oferta de linhas de crédito subsidiadas, específicas para aquisição de tecnologia assistiva;

II - agilizar, simplificar e priorizar procedimentos de importação de tecnologia assistiva, especialmente as questões atinentes a procedimentos alfandegários e sanitários;

III - criar mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional de tecnologia assistiva, inclusive por meio de concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos de pesquisa oficiais;

IV - eliminar ou reduzir a tributação da cadeia produtiva e de importação de tecnologia assistiva;

V - facilitar e agilizar o processo de inclusão de novos recursos de tecnologia assistiva no rol de produtos distribuídos

> *no âmbito do SUS e por outros órgãos governamentais.*
>
> *Parágrafo único. Para fazer cumprir o disposto neste artigo, os procedimentos constantes do plano específico de medidas deverão ser avaliados, pelo menos, a cada 2 (dois) anos."*

Ainda no tocante ao papel dos agentes públicos, com relação aos temas tratados nesta ARR, especificamente aqueles relacionados ao financiamento de projetos com recursos públicos, destacam-se as disposições do art. 54 da Lei nº 13.146/2015, abaixo reproduzidas:

> *Art. 54. São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei e de outras normas relativas à acessibilidade, sempre que houver interação com a matéria nela regulada:*
>
> *I - a aprovação de projeto arquitetônico e urbanístico ou de comunicação e informação, a fabricação de veículos de transporte coletivo, a prestação do respectivo serviço e a execução de qualquer tipo de obra, quando tenham destinação pública ou coletiva;*
>
> *II - a outorga ou a renovação de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza;*
>
> *III - a aprovação de financiamento de projeto com utilização de recursos públicos, por meio de renúncia ou de incentivo fiscal, contrato, convênio ou instrumento congênere; e*
>
> *IV - a concessão de aval da União para obtenção de empréstimo e de financiamento internacionais por entes públicos ou privados.*

Recomendação: O Estatuto da Pessoa com Deficiência é bastante claro, sobretudo nos arts. 43 e 75, quanto ao papel do Poder Público como partícipe pela promoção da acessibilidade, inclusive por meio de mecanismos de desoneração fiscal, crédito e fomento. A partir das medidas já adotadas pela Agência é necessária a reflexão quanto à necessidade de se estabelecer medidas complementares que facilitem o desenvolvimento e emprego de tecnologias assistivas no segmento de exibição.

2.3. Normas complementares e ações de auxílio à promoção da acessibilidade empreendidas pela ANCINE

Como comentado na seção 2.1, a Instrução Normativa da ANCINE nº. 116, de 18 de dezembro de 2014, teve como objeto principal no elo da produção audiovisual, especificamente dispondo sobre as normas gerais e critérios básicos de acessibilidade a serem observados por projetos de realização de obras para cinema e TV, financiados com recursos públicos federais geridos pela ANCINE.

Essa norma alterou três outras instruções normativas da Agência: a Instrução Normativa nº 22/2003, que regulamentava a elaboração, a apresentação e o acompanhamento de projetos de fomento indireto baseados em incentivos fiscais; a Instrução Normativa nº 44/2005, que normatiza a concessão do Prêmio Adicional de Renda (PAR) como mecanismo de fomento à indústria cinematográfica brasileira, por meio de fomento direto com utilização de recursos orçamentários da ANCINE; e a Instrução Normativa nº 80/2008, que trata da apresentação, análise, execução e acompanhamento dos projetos aptos a receberem recursos do mecanismo de fomento indireto denominado Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Funcines.

Ao modificar esses três conjuntos de regras, a Instrução Normativa nº 116/2014 impôs a obrigação de que todas as obras audiovisuais realizadas com utilização dos mecanismos fomento indireto e direto ali disciplinados deveriam conter os recursos de acessibilidade, inclusive prevendo que as despesas com os serviços de audiodescrição, legendagem, legendagem descritiva e LIBRAS constariam, necessariamente, dos orçamentos de produção dos projetos audiovisuais aprovados.

Desde meados de 2013 os Editais do FSA voltados ao segmento de produção vêm trazendo a obrigação de que as obras audiovisuais resultantes dos projetos contratados deverão conter recursos de audiodescrição e legendagem descritiva. A partir de 2015, inclusive, os Editais do Fundo dedicados à produção passaram a prever também a obrigação do recurso de LIBRAS. Com essas iniciativas, a totalidade dos projetos de produção realizados com a utilização de fomento indireto oriundo de mecanismos de renúncia fiscal geridos pela ANCINE, fomento direto por meio de recursos orçamentários da própria Agência ou de financiamento pelo FSA passaram a ter a obrigação de fornecimento de acessibilidade, de modo a permitir a fruição das obras audiovisuais por pessoas com deficiência auditiva ou visual.

Na seção 2.9.2 deste relatório serão apresentados dados que permitem dimensionar o alcance das normas de acessibilidade aplicáveis a projetos de produção de obras audiovisuais.

Duas normas da ANCINE, entre aquelas relacionadas ao financiamento da exibição, foram alteradas pela Instrução Normativa nº 116/2014 e instrumentos normativos posteriores, de forma conter dispositivos voltados para a acessibilidade.

Com relação ao Prêmio Adicional de Renda, regrado pela Instrução Normativa nº 44/2005, a alteração incluiu, entre as opções de utilização do apoio financeiro pelos exibidores, as despesas com recursos de legendagem, legendagem descritiva, LIBRAS e audiodescrição.

Já a modificação da Instrução Normativa nº 61/2007, que regulamenta a elaboração e o acompanhamento de projetos de infraestrutura técnica para o segmento de salas de exibição com utilização de recursos oriundos de renúncia fiscal por meio dos artigos 1º e 1º-A da Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual), tornou obrigatória a possibilidade de fruição em modalidade fechada individual dos recursos de acessibilidade em todos os projetos disciplinados nesta norma, os quais se dividem em projetos de implantação, reforma ou atualização tecnológica de complexo de exibição.

No âmbito do FSA, foi aprovada pelo Comitê Gestor, a partir de proposta da ANCINE, Linha de Financiamento contendo cinco modalidades, sendo uma delas voltada exclusivamente a projetos de atualização tecnológica e acessibilidade. A Linha foi objeto das Resoluções nº 151, 168, 192 e 198 do Comitê Gestor do FSA[11], tendo sido ressaltada, na 54ª reunião do CGFSA, a relevância da inclusão social por meio do financiamento da adoção de soluções de acessibilidade pelas empresas exibidoras. Ainda sobre esse tema, a ata da reunião registra pronunciamento do então Secretário Especial de Cultura "acerca da negociação da prorrogação de prazo de entrada em vigor da aplicação das soluções de acessibilidade, de forma a garantir que as salas de cinema possam cumprir integralmente as normas de acessibilidade".

De fato, o prazo legal para que as salas de cinema disponibilizem ao público recursos de acessibilidade visual e auditiva (art. 125, inc. II, da Lei nº 13.146/2015) foi alterado de janeiro de 2020 para janeiro de 2021 pela Medida Provisória nº 917, de 31 de dezembro de 2019, convertida na Lei nº 14.009/2020. A Exposição de Motivos que acompanhou a MP assinalou o empenho da Secretaria Especial de Cultura e da ANCINE em dar efetividade ao disposto na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), buscando soluções financeiras que permitam, aos exibidores cinematográficos, promover as adaptações necessárias para a plena fruição das obras audiovisuais por pessoas com deficiência.

No entanto, a modalidade de financiamento específica para acessibilidade no segmento de exibição não foi ainda implementada, uma vez que, nos primeiros meses de 2020, começou a se delinear uma crise sanitária de proporção global, que culminou com a declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em meados de março. Nas tentativas de controlar ou reduzir a velocidade de propagação do novo Coronavírus, em diversas partes do mundo foram adotadas medidas de quarentena, isolamento e distanciamento social. A pandemia, portanto, teve repercussões intensas e imediatas sobre o setor cultural, especialmente o cinema, com as salas repentinamente fechadas e a queda da receita para patamares próximos a zero. Os impactos da crise sobre a exibição cinematográfica no Brasil são analisados na seção 2.8.1.

A Diretoria Colegiada da ANCINE e o Comitê Gestor do FSA, assim como as autoridades audiovisuais de inúmeros países (ver seções 2.8.2 e 6), tiveram de formular, em caráter de urgência, medidas com o propósito de reduzir as graves consequências econômicas da pandemia sobre as empresas e os profissionais atuantes no setor audiovisual. Uma das medidas adotadas resultou na Resolução nº 202 do CGFSA, com a criação de linhas de crédito emergenciais destinadas à manutenção dos postos de trabalho e a evitar o fechamento permanente das empresas audiovisuais, além de uma linha específica de apoio financeiro não reembolsável para socorrer pequenos exibidores. Assim, as cinco modalidades de financiamento cuja operacionalização era prevista para 2020, entre elas a específica de acessibilidade, encontram-se suspensas.

Por fim, com relação ao Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – RECINE, instituído pelo art. 14 da Lei nº 12.599/2012, na ação voltada à desoneração tributária de itens importados, estão contemplados equipamentos destinados à digitalização e à promoção da acessibilidade no parque exibidor. Vale mencionar que o benefício fiscal do RECINE, foi recentemente prorrogado até 31 de dezembro de 2024 pela Lei nº14.044/2020.

Recomendações: Considerando que quase 74% do parque exibidor ainda não dispõe de tecnologia assistiva e que os efeitos da crise econômica causada pela pandemia atingiram fortemente o segmento de exibição, recomenda-se prorrogar o prazo para adaptação das salas de cinema previsto no art. 44, § 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, para que seja avaliada pela Secretaria de Políticas de Financiamento da ANCINE a

possibilidade de padronização das obrigações de disponibilização de recursos de acessibilidade em todas as linhas e fundos de financiamento, seja direto ou indireto, independentemente dos mecanismos utilizados, bem como a avaliação de financiamento do desenvolvimento de tecnologias assistivas para utilização em salas de cinema, com o encaminhamento do teor desta ARR para conhecimento e eventuais providências pelo Comitê Gestor do FSA – CGFSA.

2.4. Adaptação Razoável

O Decreto nº. 6.949/09, de ratificação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, utiliza o conceito da "adaptação razoável", por meio do qual se reconhece que alterações que envolvam recursos de acessibilidade são merecedoras de investigações prévias sobre o impacto e o risco envolvidos, a fim de que não se comprometa o alcance de medidas nesse sentido.

Adicionalmente, também se deve buscar evitar a sobrecarga de qualquer dos polos da relação de consumo, sejam os prestadores do serviço ou os assinantes/consumidores, de maneira a não se gerar ônus desproporcional a qualquer dos lados.

Na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tratou-se do tema da adaptação razoável da seguinte forma:

> *Artigo 2*
> *Definições*
> *(...)*
> *"Adaptação razoável" significa as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais;*
> *(...)*
> *Artigo 5*
> *Igualdade e não-discriminação*
> *(...)*
> *3. A fim de promover a igualdade e eliminar a discriminação, os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para garantir que a adaptação razoável seja oferecida.*

Da mesma forma, o Estatuto do Pessoa com Deficiência também adota o conceito de adaptação razoável, nos termos de seu Art. 3º, VI:

> *Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:*
> *(...)*
> *VI - adaptações razoáveis: adaptações, modificações e ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional e indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que a pessoa com deficiência possa gozar ou exercer, em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos e liberdades fundamentais;*

Como visto, o princípio da adaptação razoável dá amparo ao disposto no Decreto nº 9.405/2018, que estabelece tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte no que tange ao disposto no Estatuto da Pessoa com Deficiência.

O Decreto 9.405/2018 trouxe percentuais máximos de receita bruta dessas empresas a serem investidos em recursos de acessibilidade, considerando os conceitos de adaptação razoável e acessibilidade, previstos na Lei 13.146/2015 e no

próprio Decreto. Trouxe ainda novo prazo para implementação de condições de acessibilidade para empresas que sejam microempresas ou empresas de pequeno porte. O novo prazo para adaptação perdeu a finalidade com a prorrogação do prazo dada pela Lei nº 14.009/2020. Já os tetos percentuais sobre a receita bruta continuam aplicáveis.

De acordo com o Decreto 9.405/2018:

> *Art. 1 º Este Decreto dispõe sobre o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte, previsto no art. 122 da Lei n º 13.146, de 6 de julho de 2015 - Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).*
>
> *§ 1 º Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se:*
>
> *.....*
>
> *III - adaptações razoáveis - adaptações, modificações e ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional e indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que a pessoa com deficiência possa gozar ou exercer, em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos e liberdades fundamentais;*
>
> *.....*
>
> *§ 2 º Para fins da realização de adaptações razoáveis, previstas neste Decreto, entende-se por adaptações, modificações e ajustes necessários e adequados que não acarretam ônus desproporcional e indevido aqueles que não ultrapassem os seguintes percentuais da receita bruta do exercício contábil anterior:*
>
> *I - dois e meio por cento, no caso de microempreendedor individual, exceto quanto ao disposto no § 4º do art. 2º;*
>
> *II - três e meio por cento por cento, no caso da microempresa; ou*
>
> *III - quatro e meio por cento, no caso da empresa de pequeno porte.*
>
> *.....*

Estima-se que aproximadamente 92% das empresas, ou 22% do parque exibidor, estão classificadas como Empresa de Pequeno Porte – EPP ou Microempresa – ME e podem, potencialmente, se enquadrar na situação prevista pelo Decreto. Caso a adaptação da sala de cinema não se enquadre como 'adaptação razoável'[12], a empresa está isenta de cumprir por um ano fiscal a obrigação regulatória. Após esse período, deve-se verificar se a condição de enquadramento persiste.

PORTE	GRUPOS	SALAS	SALAS COM ACESSIBILIDADE	% SALAS COM ACESSIBILIDADE
DEMAIS	34	2.718	861	31,7%
EPP	13	198	30	15,2%
ME	369*	591	37	6,3%
EPP+ME	382*	789	67	8,6%
TOTAL	417*	3.507	928	26,5%

Fontes: Ancine; RFB
* estimado

A partir de estimativas de receita para 2020, projeta-se que aproximadamente 96% das empresas classificadas

como ME ou EPP se enquadrariam na hipótese de isenção da obrigação de adaptação em 2021, prevista no § 2º, Art. 1º do Decreto 9.405/2018.

2.5. Dados sócioeconômicos sobre a população brasileira com deficiência visual e auditiva, e sobre o consumo de cinema[13]

De acordo com o Censo 2010, 23,8% da população brasileira tem, em algum grau, deficiência auditiva ou visual. A deficiência visual apresenta a maior ocorrência, afetando 18,8% da população brasileira. Em segundo lugar a deficiência auditiva, com 5,1%.

O percentual de 23,8% engloba todos aqueles que, na pesquisa censitária, responderam possuir, em algum grau, as deficiências visual ou auditiva, de acordo com a seguinte classificação: (i) tem alguma dificuldade em realizar; (ii) tem grande dificuldade e, (iii) não consegue realizar de modo algum.

Apesar das políticas de acesso, potencialmente, serem capazes de trazer benefícios a toda população com deficiência, o foco principal é a parcela da população que apresenta deficiência severa. São consideradas com deficiência visual ou auditiva severa as pessoas que declararam ter grande dificuldade ou que não conseguiam ver ou ouvir de modo algum. Em 2010, 4,6% da população brasileira afirmou possuir deficiência auditiva ou visual severa. Em termos absolutos isto corresponde a um contingente de aproximadamente 8,7 milhões de pessoas.

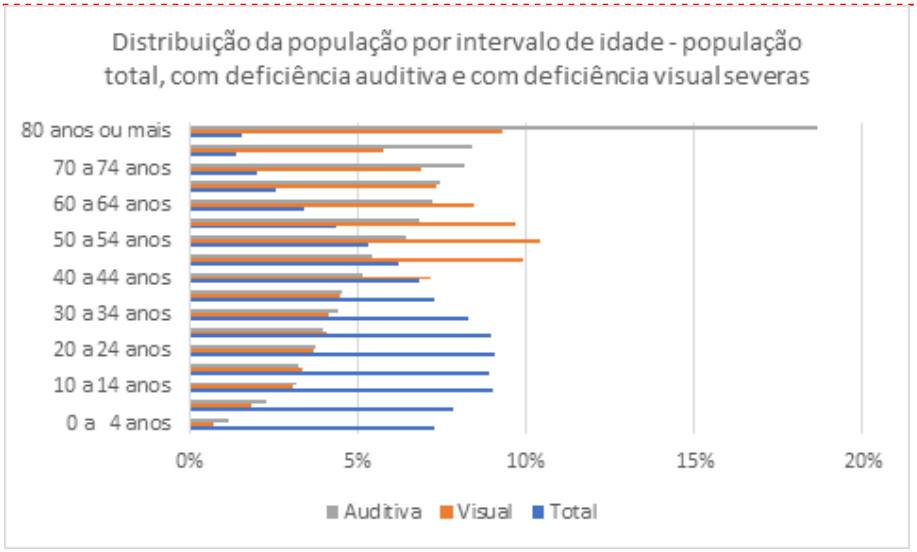
População residente por tipo de deficiência – 2010

		População	%	Algum grau de deficiência	Deficiência severa
Deficiência Visual	**Alguma dificuldade**	29 211 482	15,3%	18,8%	
	Grande dificuldade	6 056 533	3,2%		3,4%
	Não consegue de modo algum	506 377	0,3%		
Deficiência Auditiva	**Alguma dificuldade**	7 574 145	4,0%	5,1%	
	Grande dificuldade	1 798 967	0,9%		1,1%
	Não consegue de modo algum	344 206	0,2%		
Pelo menos uma das deficiências investigadas (1)		45 606 048	23,9%		
Nenhuma dessas deficiências		145 084 976	76,1%		
Total		190 755 799	100,0%	23,8% (2)	4,6% (2)

Fonte: IBGE/Censo 2010

(1) As pessoas incluídas em mais de um tipo de deficiência foram contadas apenas uma vez. Inclui deficiência motora e mental;
(2) A parcela da população com deficiência visual e auditiva está contada duplamente.

Quanto à distribuição etária, nota-se uma forte concentração de pessoas com deficiência entre as populações mais velhas. Considerando, por exemplo, apenas pessoas com idade igual ou superior a 50 (cinquenta) anos, observa-se que este estrato corresponde a 15,1% da população total, 47,3% da população com deficiência visual severa e 56,6% da população com deficiência auditiva severa. Isto acontece, em grande parte, porque o processo de envelhecimento está associado ao declínio das capacidades auditiva e visual do indivíduo.



Fonte: IBGE/Censo 2010

Quanto à variável "renda", os resultados observados para as populações com "algum grau de deficiência" e "deficiência severa" são em geral inferiores aos da população total. A partir das informações do Censo 2010 temos que 45% da população total é composta por pessoas com 10 (dez) anos ou mais, ocupadas. Para a população com "algum grau de deficiência" este percentual (taxa de ocupação) cai para 42%, alcançando 31% para a população com "deficiência severa". Dentre as pessoas com 10 (dez) anos ou mais, ocupadas, observa-se maior percentual de pessoas "sem rendimento" nas populações com "deficiência severa". Além disso, observa-se nestas populações que a distribuição de renda é mais concentrada nos estratos com menor rendimento. Enquanto 39,3% da população total ganha até 1 salário mínimo, esse percentual sobe para 51,3% para a população com deficiência auditiva severa, e 54,8%, para a população com deficiência visual severa.

Sexo e classes de rendimento nominal mensal de todos os trabalhos (salário mínimo) (1)	**Total (2) (3)**	**%**	**% acumulado**	**Deficiência visual severa**	**%**	**% acumulado**	**Deficiência auditiva severa**	**%**	**% acumulado**
Total	**86 353 839**	**100%**		**2 526 527**	**100%**		**677 801**	**100%**	
Sem rendimento (4)	5 695 835	6,6%	6,6%	**314 903**	12,5%	12,5%	**89 884**	13,3%	13,3%
Até 1/2	7 032 046	8,1%	14,7%	**344 711**	13,6%	26,1%	**78 634**	11,6%	24,9%

Mais de 1/2 a 1	21 180 901	24,5%	39,3%	**724 430**	28,7%	54,8%	**179 210**	26,4%	51,3%
Mais de 1 a 2	28 210 975	32,7%	71,9%	**676 645**	26,8%	81,6%	**189 761**	28,0%	79,3%
Mais de 2 a 3	9 173 675	10,6%	82,6%	**191 288**	7,6%	89,1%	**57 168**	8,4%	87,7%
Mais de 3 a 5	7 134 366	8,3%	90,8%	**139 464**	5,5%	94,7%	**41 948**	6,2%	93,9%
Mais de 5 a 10	5 304 693	6,1%	97,0%	**93 315**	3,7%	98,3%	**28 240**	4,2%	98,1%
Mais de 10 a 15	1 033 751	1,2%	98,2%	**16 929**	0,7%	99,0%	**4 904**	0,7%	98,8%
Mais de 15 a 20	824 788	1,0%	99,1%	**12 143**	0,5%	99,5%	**3 967**	0,6%	99,4%
Mais de 20 a 30	454 797	0,5%	99,6%	**7 678**	0,3%	99,8%	**2 506**	0,4%	99,8%
Mais de 30	308 011	0,4%	100,0%	**5 020**	0,2%	100,0%	**1 579**	0,2%	100,0%

Fonte: IBGE/Censo 2010
(1) Salário mínimo utilizado: R$ 510,00;
(2) As pessoas incluídas em mais de um tipo de deficiência foram contadas apenas uma vez;
(3) Inclusive a população sem qualquer tipo de deficiência;
(4) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios;

Sobre a variável “educação”, os dados disponíveis agregam deficiência visual, auditiva, motora e mental, e incluem pessoas com deficiência leve e moderada. Os dados mostram claramente que a parcela da população com alguma deficiência apresenta indicadores de escolaridade inferiores ao restante da população.

Na população com alguma deficiência, 61,1% tem até o ensino fundamental incompleto, contra 38,2% para o restante da população. Para todos os demais estratos de escolaridade (entre ensino fundamental completo e superior completo), a proporção da população sem nenhuma das deficiências listadas é superior à da população com alguma deficiência. As diferenças observadas seriam ainda maiores caso considerássemos apenas a população com deficiência severa.

Nível de Instrução	**Pessoas de 15 anos ou mais de idade por existência ou não de pelo menos uma das deficiências investigadas**					
	Total (1)		**Pelo menos uma das deficiências investigadas**		**Nenhuma das deficiências investigadas**	
Total	144.814.164	100,0%	42.146.647	100,0%	102.609.427	100,0%
Sem instrução e fundamental incompleto	65.043.145	44,9%	25.766.944	61,1%	39.231.515	38,2%

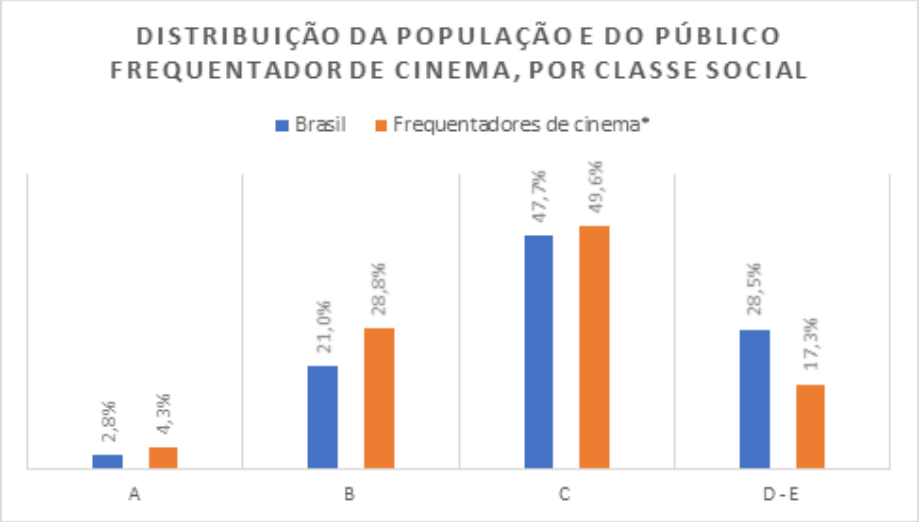
Fundamental completo e médio incompleto	27.511.216	19,0%	5.967.894	14,2%	21.537.500	21,0%
Médio completo e superior incompleto	37.963.308	26,2%	7.447.983	17,7%	30.509.053	29,7%
Superior completo	13.463.757	9,3%	2.808.878	6,7%	10.653.769	10,4%
Não determinado	832.737	0,6%	154.947	0,4%	677.590	0,7%

Fonte: IBGE/Censo 2010
(1) Inclusive as pessoas sem declaração de pelo menos uma das deficiências investigadas.

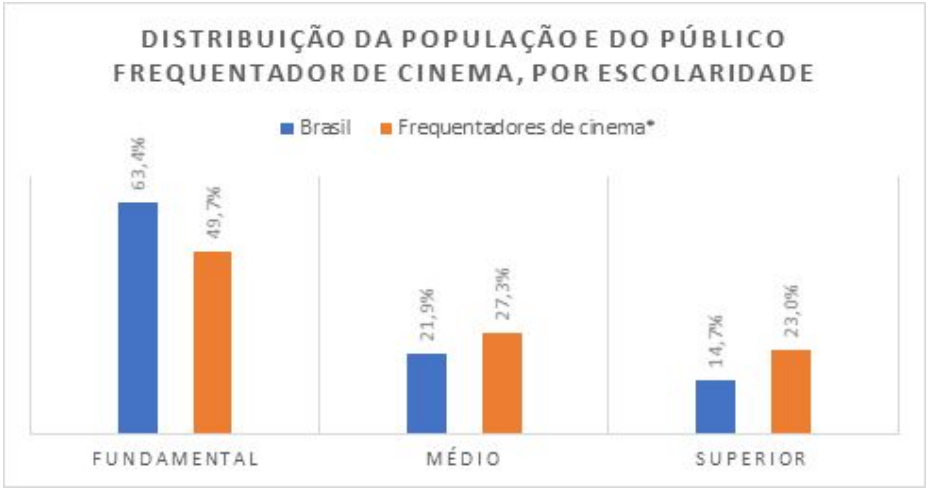
Em resumo, os dados de apontam que a parcela da população com deficiência auditiva e visual é, em geral, mais velha, com menor renda e escolaridade mais baixa em comparação com a população total. Todos esses fatores constituem barreiras adicionais à própria deficiência, para o consumo de conteúdo audiovisual em salas de cinema[14].

Pesquisas sobre hábitos de consumo de cinema vêm estabelecendo clara relação entre frequência ao cinema, e indicadores de renda, idade e escolaridade. Quanto mais velha, menos escolarizada e com menor renda é a população, menor é a propensão a frequentar cinema.

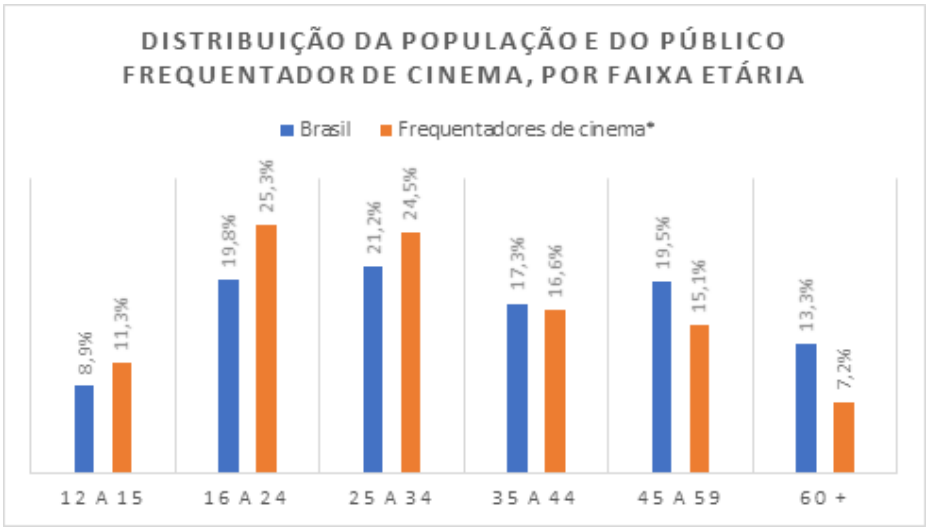
Os três gráficos a seguir apresentam alguns dados sobre renda, educação e faixa etária da população total e da amostra de respondentes a uma pesquisa sobre consumo de bens culturais. Os dados da população total são do Censo Demográfico de 2010 e os de frequentadores de cinema são da pesquisa 'Cultura nas Capitais'[15], realizada em 2017.



Fontes: Pesquisa Cultura nas Capitais, 2017; Censo 2010; ABEP (Critério Brasil, 2018)
* Foram ao cinema ao menos uma vez, nos últimos 12 meses.



Fontes: Pesquisa Cultura nas Capitais, 2017; Censo 2010
* Foram ao cinema ao menos uma vez, nos últimos 12 meses.



Fontes: Pesquisa Cultura nas Capitais, 2017; Censo 2010
* Foram ao cinema ao menos uma vez, nos últimos 12 meses.

2.6. Retorno ao investimento

A capacidade das salas de cinema em exibir recursos de acessibilidade deveria aumentar a frequência de público e a renda auferida ao possibilitar o consumo por parte da população que, antes da adaptação, não tinha condições de consumir o bem.

A AIR elaborada pela ANCINE sobre acessibilidade no segmento de exibição explorou esta possibilidade e concluiu ser improvável que os custos de adaptação das salas sejam cobertos pelo aumento do consumo gerada pela oferta dos recursos de acessibilidade. Ainda que parte do custo incorrido com a adaptação possa retornar na forma de bilheteria, como decisão estritamente econômica, não faz sentido ao exibidor realizar esta decisão de gasto.

> *AIR sobre acessibilidade no segmento de exibição.*
>
> *8.40 – Embora não tenhamos uma estimativa de receita gerada a partir da inclusão da população deficiente no segmento de salas de exibição, os dados disponíveis indicam que os custos incorridos pelos exibidores, na maior parte dos casos, são superiores ao eventual aumento da receita de bilheteria. Os dados mostram também que para os exibidores de até 20 salas de exibição, na média, o eventual aumento de receita representa um percentual ainda menor dos custos de implantação da solução de acessibilidade.*

Um exercício simples a partir de dados de 2019 ilustra este ponto. Partindo da receita de bilheteria de R$ 2,45 bilhões, suporemos a princípio que o aumento de bilheteria segue a média de consumo da população total, o que levaria a um aumento de 4,6%, ou R$ 113,1 milhões. Supondo em 50% a parcela da receita de bilheteria retida pelo exibidor, teríamos como receita extra R$ 56,5 milhões.

Não é, entretanto, realista supor que a frequência de consumo da população com deficiência visual e auditiva severa reflita a média da população total. Como visto, a distribuição desta população, seja por faixa etária, renda ou escolaridade, em comparação com a população total, reduzem a sua propensão ao consumo. É difícil estimar esse dado de consumo potencial, mas é seguro dizer, pelo perfil socioeconômico desta população, que é inferior a R$ 56,5 milhões.

Partindo para o lado dos custos, a Exposição de Motivos nº 00039/2019 MTur[16], que subsidiou a Medida Provisória nº 917/2019, convertida na Lei nº 14.009, de 03 de junho de 2020, apresentou estimativa realizada pela ANCINE, a partir das tecnologias apresentadas pelo setor de exibição em 2017, de que o custo de adaptação para 3.000 salas seria de R$ 126 milhões, ou de R$ 42 mil por sala de exibição. Assim, teríamos um custo total de aproximadamente R$ 147,3 milhões para adaptação da totalidade do parque exibidor brasileiro (3.507 salas, em 2019). Esse valor não inclui outros custos, como manutenção, reposição ou auxílio à operação dos equipamentos, mas apenas à adaptação das salas. Além dos R$ 42 mil, estimados para adaptação, cada sala terá um gasto anual relativo à manutenção e operação desses equipamentos.

Conforme será observado, os custos de adaptação se referem às opções tecnológicas trazidas pelos integrantes da Câmara Técnica. O emprego de outras alternativas tecnológicas poderia baratear esses valores. Para maiores detalhes, vide seção 8.

É claro que as questões dos custos de adaptação e retorno de bilheteria não são as únicas consequências da promoção da acessibilidade, para as salas de exibição. Há também um aspecto intangível envolvido, de natureza reputacional. Em geral a adaptação da sala é bem vista pela população, ao passo que a não adaptação pode levar a críticas e a uma piora da percepção da marca. Apesar de ser de difícil mensuração, pode gerar efeitos financeiros.

Outro aspecto que deve ser pontuado é a alta heterogeneidade do parque exibidor brasileiro, tanto no que diz respeito ao tamanho das empresas, quanto das receitas das salas. Se, por um lado, os custos de adaptação são relativamente fixos, as receitas das salas, e, por conseguinte, a receita potencial gerada pelo público usuário desses equipamentos, varia muito. Para as salas com menor circulação de espectadores o custo da regulação é proporcionalmente mais alto.

Em síntese, a promoção da acessibilidade comunicacional em salas de cinema não é uma decisão que se sustenta a partir da perspectiva de retorno financeiro. Se assim fosse, é possível que tivesse sido implementada sem a necessidade de estabelecimento de obrigação regulatória. O que justifica a determinação legal é a garantia de direitos e os impactos no desenvolvimento humano dela decorrente.

2.7. Heterogeneidade do Parque Exibidor

A heterogeneidade do parque exibidor brasileiro é um traço fundamental a ser observado no planejamento de ações públicas sobre este segmento. Este grupo congrega, de fato, desde grandes empresas multinacionais até pequenos proprietários de salas isoladas. Apesar de figurarem no mesmo segmento de mercado, esses agentes vivem realidades tecnológicas, econômicas e gerenciais completamente diferentes. Este fato traz importantes impactos à análise das opções de ação, podendo levar à necessidade de desenvolvimento de soluções específicas para parte do parque exibidor.

A tabela abaixo ilustra esta realidade a partir de dados sobre distribuição da renda gerada no segmento de exibição, em 2019:

Salas de exibição: renda média por sessão, e distribuição por tamanho do grupo exibidor - 2019		
	renda/sessão	**distribuição por tamanho do grupo exibidor**

	(média, em R$)						
		até 10	11 a 20	21 a 50	51 a 100	101 ou mais	média
-	2.592					x	
1º decil	1.387	3%	1%	2%	9%	85%	348
2º decil	970	2%	2%	5%	13%	79%	344
3º decil	797	2%	3%	5%	16%	74%	322
4º decil	677	5%	3%	5%	19%	67%	288
5º decil	579	6%	4%	7%	17%	66%	284
6º decil	490	12%	5%	8%	25%	49%	215
7º decil	404	13%	10%	10%	28%	38%	173
8º decil	317	20%	12%	12%	34%	21%	110
9º decil	233	26%	16%	16%	35%	7%	56
10º decil	123	33%	15%	26%	25%	0%	30

Fonte: Ancine/SCB

Os dados trazem informações de renda média de bilheteria por sessão e distribuição por tamanho do grupo exibidor, ordenados por decil. Os dados consolidados em 2019 foram organizados em ordem decrescente, por valor da renda/sessão, e em seguida foi agregada em dez conjuntos com mesmo número de salas (decis), no qual o primeiro reúne o grupo com os melhores valores de renda/sessão, e assim por diante.

O dado da primeira linha mostra a informação da sala de cinema que obteve o maior valor de receita por sessão em 2019. O dado da segunda linha (1º decil) mostra que o conjunto de 10% das salas com as maiores rendas/sessão alcançaram valor médio de R$ 1.387. Mostra ainda que 85% dessas salas pertencem a grupos exibidores com 101 salas ou mais. Em contraste, apenas 3% dessas salas pertenciam a grupos exibidores com até 10 salas.

Em síntese, os dados desta tabela indicam: i- alta dispersão da distribuição da renda entre as salas e ii- correlação positiva entre a renda média por sessão e o tamanho do grupo exibidor.

Para ilustrar o primeiro ponto podemos observar que o valor médio da renda por sessão no 10º decil (10% das salas com os menores valores) é inferior a 10% do valor obtido pelo 1º decil. O valor alcançado pelo 5º decil é um pouco superior a dois quintos do observado no 1º decil. Em outras palavras, para cada R$ 100 arrecadados por uma sala localizada no 1º decil, é arrecadado em média R$ 42 por uma sala do 5º decil, e R$ 9, em média, para uma sala do 10º decil.

Sobre o segundo ponto, podemos ver que a participação dos grupos exibidores com 101 salas ou mais cai a medida em que sobe o decil. Em contraste, a participação de grupos exibidores com até 50 salas tende a subir. Os grupos exibidores com 101 salas ou mais representam 85% das salas do 1º decil e 0% do 10º decil. Já os grupos com até 10 salas representam apenas 3% das salas do 1º decil e 33% no 10º decil.

Os dados mostram, portanto, que existe uma alta desigualdade da renda entre as salas de cinema, e que os grupos exibidores maiores, ou seja, que possuem mais salas, detém, proporcionalmente, mais salas com alta rentabilidade em comparação com os grupos exibidores menores. **Os grupos exibidores menores, portanto, possuem maior dificuldade para a adaptação de suas salas, seja por possuírem menor acesso a capital, seja pelo fato de terem, em média, pior performance econômica e menor perspectiva de incremento de renda advinda do consumo pela população com deficiência.**

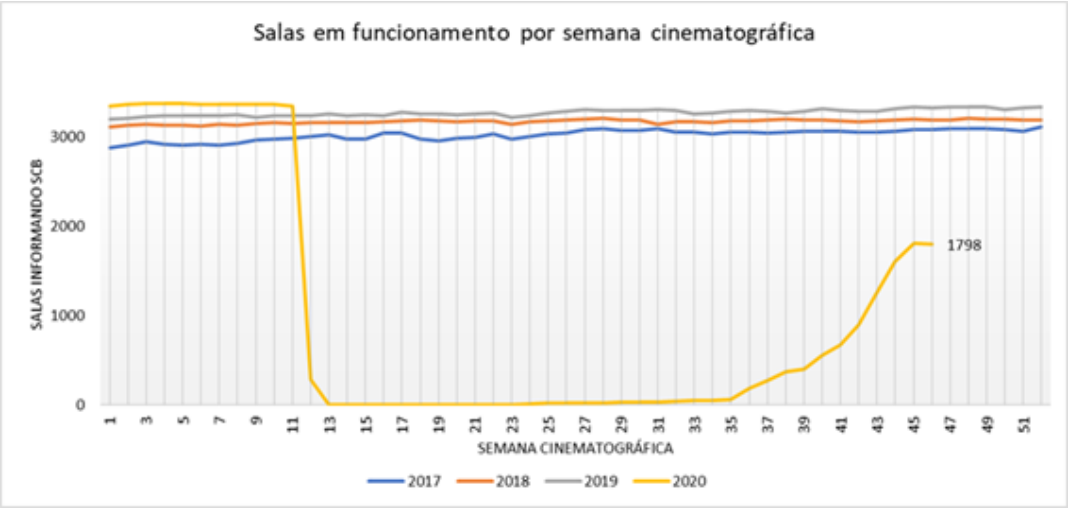
Recomendação: A proposição de novas regras ou a alteração das regras atuais para a adaptação das salas de cinema devem, sempre que cabível, prever regras diferenciadas para os pequenos grupos exibidores, de modo a tentar compensar a maior dificuldade enfrentada por essas empresas no cumprimento das obrigações regulatórias.

2.8. Crise provocada pela Pandemia, perspectivas para o futuro e medidas empreendidas pela Agência

2.8.1. Crise e perspectivas para o futuro[17]

O ano de 2020 começou com sinais positivos para o setor cinematográfico brasileiro. Após ter obtido um aumento de 7,9% do público total em 2019, revertendo a tendência de queda dos dois anos anteriores, e mantido a trajetória de crescimento do parque exibidor, alcançando um recorde histórico de 3.507 salas no país, as primeiras semanas de 2020 foram marcadas pelo grande sucesso do filme nacional "*Minha Mãe é uma peça 3*". Lançado em 25 de dezembro do ano anterior, a comédia nacional já havia se destacado por ter desbancado do topo da bilheteria o aguardado "*StarWars: Ascensão Skywalker*" e consolidou-se em 2020 como o longa-metragem nacional de maior arrecadação, em valores nominais, desde a retomada em 1995 com uma receita superior a 179 milhões de reais e mais de 11 milhões de espectadores. Com isso, as 8 primeiras semanas cinematográficas do ano (de 2 de janeiro a 26 de fevereiro) registraram uma arrecadação de mais de 492 milhões de reais e um público de cerca de 30,5 milhões de espectadores, números superiores ao mesmo período de 2019 e 2018.

No entanto, com o advento da pandemia de COVID-19 em meados de março, a adoção de medidas de distanciamento social provocou o fechamento das salas de cinema em todo o país. Durante a semana 11 (de 12 a 18 de março), o Sistema de Controle de Bilheteria - SCB registrou atividade de 3.347 salas. Na semana seguinte, no entanto, verificou-se o funcionamento de apenas 286 salas e, em seguida, apenas 3 salas registraram funcionamento no país na semana 13 (de 26 de março a 1 de abril).

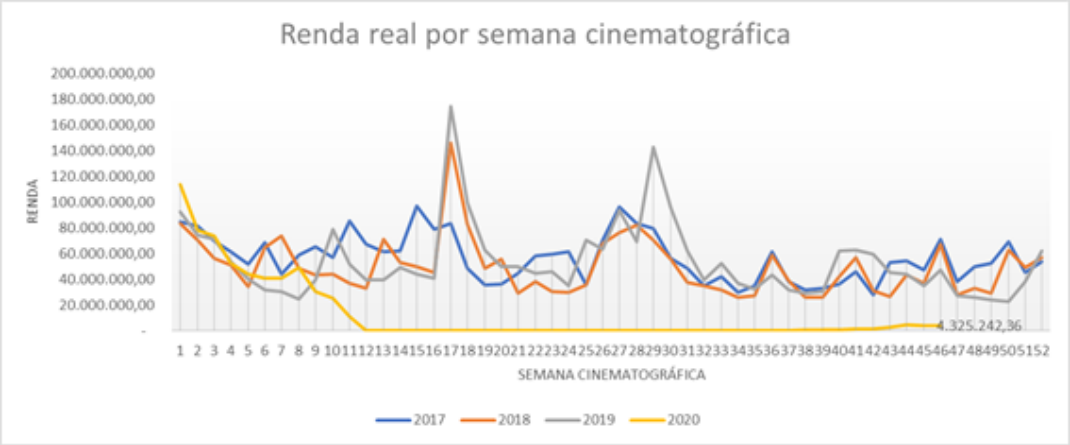


Fonte: ANCINE/ SCB

A partir da semana 13, o número de salas abertas manteve-se em níveis extremamente baixos a maior parte do período. Buscando algum tipo de capitalização, empresas recorreram a organização de *Drive-ins* em diferentes lugares do país. Apesar desse esforço, no entanto, o número de salas abertas permaneceu abaixo de 100 até a semana 36 (de 3 a 9 de setembro).

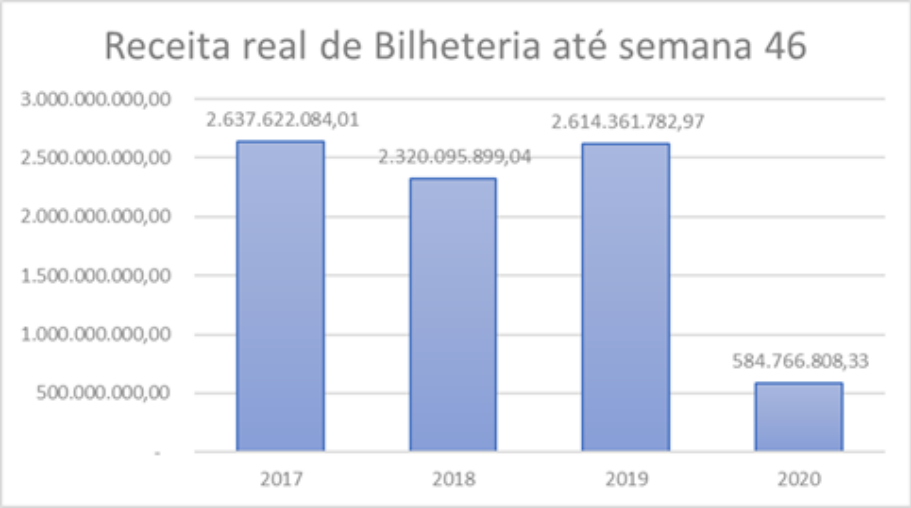
Em setembro e outubro, conforme as autoridades avançavam nos planos de flexibilização das medidas de distanciamento social, as salas recomeçaram a reabrir, mesmo que parcialmente. Em novembro, na semana 46 (12 a 18 de novembro), o total de salas que registraram atividade pelo SCB chegou a 1.798.

Assim, desde março o segmento de salas de exibição conviveu com um profundo e repentino achatamento de suas receitas, que chegaram próximas de zero em algumas semanas.



Fonte: ANCINE/ SCB
*Valores de 2017 a 2019 inflacionados pelo IPCA até 2020.

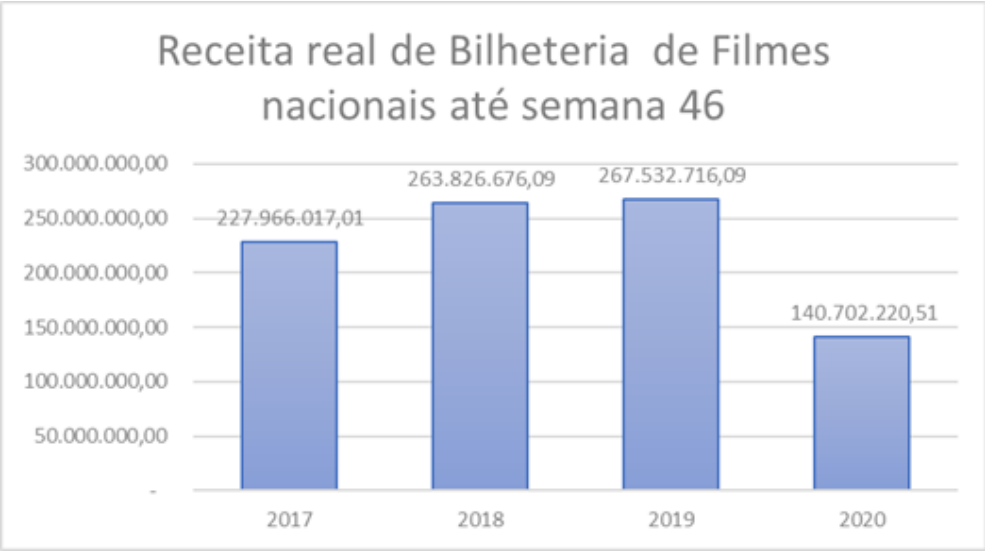
Para estimarmos as perdas financeiras do setor nesse período, podemos usar como comparação o mesmo período nos últimos 3 anos. Como mostrado no gráfico abaixo, inflacionando os valores dos anos anteriores pelo IPCA até 2020, observamos que as receitas das salas de cinema até a semana 46 foram, em média, de cerca de R$ 2,5 bilhões, nos anos de 2017 a 2019. Em 2020, no entanto, esse valor ficou em torno de R$ 584 milhões, ou seja, R$ 1,9 bilhão abaixo da média dos últimos três anos (cerca de 76,8% inferior).



Fonte: ANCINE/ SCB

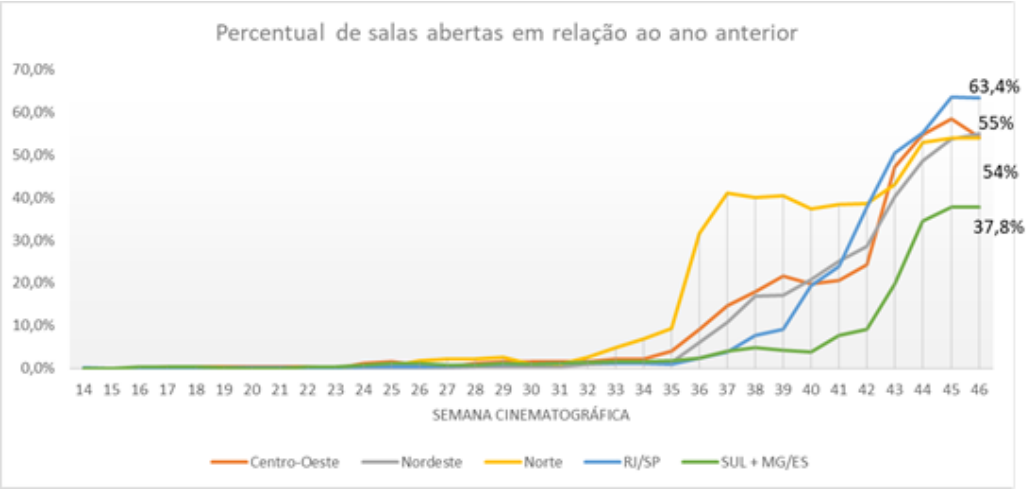
*Valores de 2017 a 2019 inflacionados pelo IPCA até 2020.

Quando observamos apenas os filmes nacionais, os impactos ainda são visíveis, mesmo que em menor escala, dado o já citado sucesso do filme Minha mão é uma peça 3 no início do ano. Considerando apenas a bilheteria das obras brasileiras, a receita alcançada até a semana 43 foi 44% (R$ 112 milhões) menor que a média do mesmo período nos últimos três anos (R$ 253,1 milhões).



Fonte: ANCINE/ SCB
*Valores de 2017 a 2019 inflacionados pelo IPCA até 2020

A dinâmica da reabertura das salas em diferentes regiões do país é mostrada no gráfico abaixo, que compara o número de salas abertas por região, em 2020, em relação ao no mesmo período em 2019. Nele, é possível observar que, na semana 46 de 2020, Rio de Janeiro e São Paulo possuíam abertas mais da metade (63,4%) do total de salas que estavam operando nesses dois estados mesma semana de 2019. O Gráfico também demonstra que a única região que encontrava-se com menos das metades das salas em funcionamento em relação à 2019 é a região Sul e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, onde a quantidade de salas abertas na semana 46 era de apenas 37,8% das salas em funcionamento na mesma semana do ano anterior.



Fonte: ANCINE/ SCB

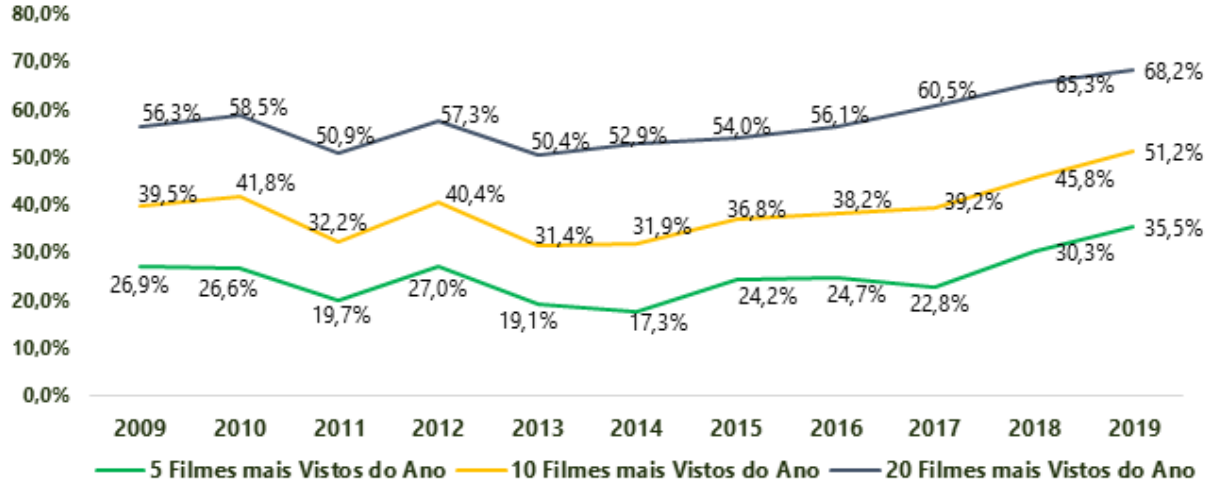
É de extrema importância que esse processo de reabertura seja observado a partir de diferentes restrições que impactam diretamente não só uma eventual recuperação das receitas de 2020 como as projeções para 2021 e para o futuro do segmento como um todo.

Primeiramente, é importante lembrar que a reabertura das salas está sendo feita no contexto das **diferentes políticas de flexibilização** adotadas por autoridades municipais e estaduais do país. Por exemplo, em São Paulo, maior mercado do país, a reabertura das salas de cinema foi condicionada a uma ocupação máxima de 60% do público por sala. No Rio de Janeiro, segundo maior mercado, a ocupação foi limitada inicialmente a 50%. No entanto, outras medidas, como bloqueio automático de poltrona para garantir distanciamento, podem fazer com que salas operarem em percentuais ainda menores. Restrições como estas foram adotadas nas principais cidade do país e tem impacto direto no retorno financeiro a ser esperado nesse primeiro momento da reabertura.

Um segundo ponto importante a ser considerado é o **aspecto social** envolvido nesse processo. Mesmo com a diminuição dos números de contágio e com posicionamento mais flexível das autoridades, é de se esperar que o comportamento do público possa ter sido impactado como um todo. Uma vez que a pandemia não pode ser considerada como controlada, não é possível afirmar qual a predisposição do público em retornar a seus hábitos normais de entretenimento no curto prazo. A essa imprevisibilidade, somam-se os relatos de uma possível "segunda onda" de contágio, já verificada em outros países, que inclusive ocasionaram o retorno a políticas mais duras de distanciamento social.

Um terceiro elemento significativo que impacta diretamente na recomposição das receitas do segmento mesmo com a reabertura está ligado à **oferta de títulos** para exibição. Como demonstrado no gráfico abaixo, o setor cada vez mais vem apresentando um processo de concentração de público e renda em menos obras. Em 2019, quando foram lançados cerca de 444 longa-metragens, mais da metade do público foi concentrado nas 10 obras mais vistas. Ou seja, há uma tendência de que, cada vez mais, o setor depende da receita dos grandes lançamentos para sua rentabilidade.

Concentração de público nos 20 filmes mais visto por ano



Fonte: ANCINE/ Informe de Mercado: Distribuição em Salas 2019

Em 2020, com o fechamento das salas de cinema, as distribuidoras destes grandes lançamentos tiveram que repensar suas estratégias de monetização. Em alguns casos, optou-se pela negociação para lançamento prioritário em outras janelas, principalmente de *Video on Demand* (VoD). Em outros, a escolha foi pelo adiamento das datas de lançamento, muitas vezes postergadas para 2021.

Em um primeiro momento, estabeleceu-se um círculo vicioso: de um lado, produtores/distribuidores preocupados em recuperar investimentos e custos de P&A, hesitam em lançar seus filmes em salas de cinema que ainda operam com baixa capacidade e rentabilidade. Com isso, adiam lançamentos ou buscam negociações em outras janelas.

Por outro lado, salas de cinema dependem cada vez mais desses filmes de grande investimento para atrair público. Sem estes filmes, elas tendem a ter ainda mais dificuldade em recuperar público e rentabilidade.

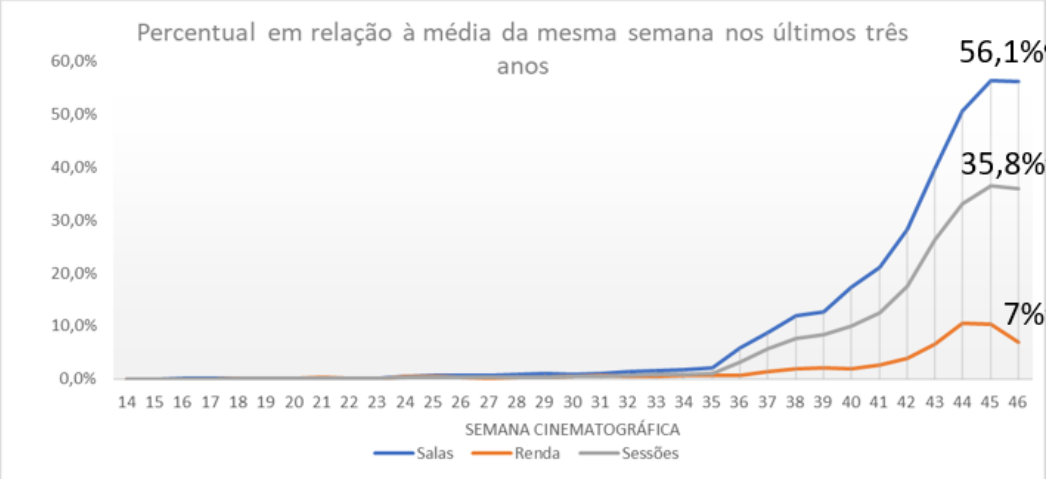
A partir desses elementos de restrição, devemos ter em mente que a simples reabertura das salas não necessariamente indicará um retorno das receitas na mesma escala.

Como demonstrado nos gráficos abaixo, os índices de público por sala e de público por sessão das semanas cinematográficas estão bastante abaixo da média dos últimos três anos, indicando que as salas abertas ainda estão angariando um público limitado. Vale dizer que estes gráficos excluem a participação dos *drive-ins*, uma vez que, nas semanas em que apenas eles estavam funcionando, os números se elevavam de forma artificial (afinal, se uma semana possuiu apenas 10 sessões de *drive-ins* "cheios", o público por sessão tenderia a ser alto, mas não seria representativo do segmento como um todo).

Fonte: ANCINE/ SCB

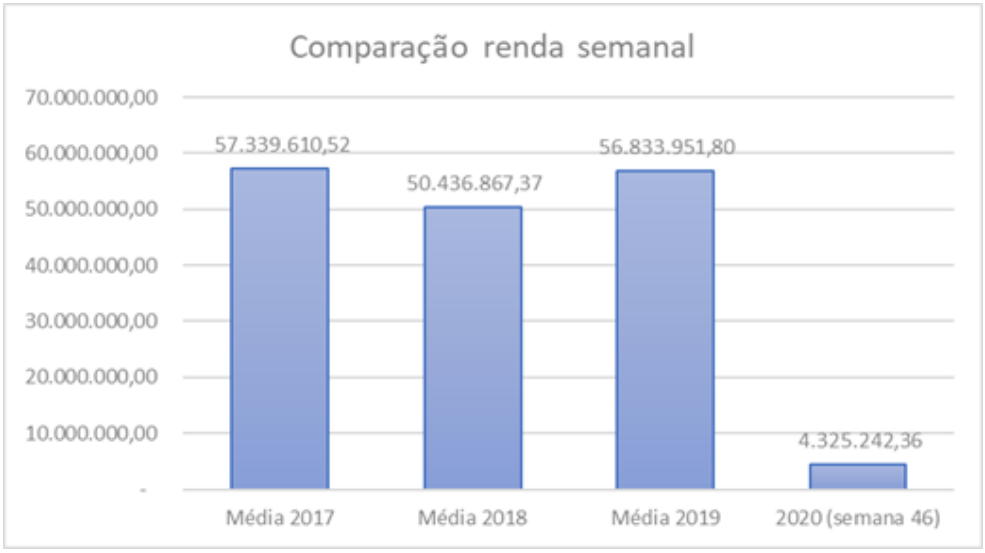
Fonte: ANCINE/ SCB

Assim, o que podemos observar é que o ritmo de reabertura das salas não deve ser o mesmo do aumento da rentabilidade e da recuperação de perdas. O gráfico abaixo talvez deixe isso ainda mais claro: nele é possível observar que, na semana 46, o total de salas em funcionamento no país correspondeu a 56,1% da média da mesma semana nos últimos três anos. No entanto, o número de sessões foi inferior, cerca de 35,8% da média de sessões na mesma semana entre 2017 e 2019. Além disso, a renda obtida na semana 46 não superou 7% da média conquistada na mesma semana entre 2017-2019.



Fonte: ANCINE/ SCB
*Valores de 2017 a 2019 inflacionados pelo IPCA até 2020

Quando comparado com a renda média semanal obtida nos últimos três anos, em valores inflacionados pelo IPCA, vemos que a renda da semana 46, apesar de mais de 50% do parque exibidor aberto, ainda apresenta números pouco significativos, nem ultrapassando 8% da média entre 2017 e 2019.



Fonte: ANCINE/ SCB
*Valores de 2017 a 2019 inflacionados pelo IPCA até 2020

É possível também buscarmos avaliar como os impactos do fechamento das salas ao longo de 2020 se distribuiu entre os diferentes tamanhos de grupos exibidores. Para isso, precisamos reconhecer que, como salas abrem e fecham ao longo do ano, o tamanho dos grupos exibidores tende a se alterar de acordo com essa dinâmica. Então, utilizaremos como guia a situação apurada ao fim de 2019, conforme exposta no Informe de Mercado de Salas de Exibição 2019, publicado no Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual da ANCINE (OCA). Com isso, temos uma data próxima, que permite comparar as situações de 2019 e 2020.

De acordo com a tabela abaixo, podemos ver que, no geral, até a semana 46 de 2020, as perdas de público em relação a 2019 são de escala similar nos diferentes tamanhos de grupo exibidor, variando entre 78,2% (nos grupos de 11 a 20

salas) e 75,2% (nos grupos de 21 a 50 salas).

Quantidade de salas do grupo	Publico até semana 46 (2020)*	Publico até semana 46 (2019)	Diferença
101 salas ou mais	21.990.649,00	99.875.464,00	-78,0%
51 a 100 salas	6.840.089,00	30.033.848,00	-77,2%
21 a 50 salas	2.917.825,00	11.774.508,00	-75,2%
11 a 20 salas	1.545.151,00	7.096.862,00	-78,2%
até 10 salas	2.709.276,00	11.471.009,00	-76,4%

* Não estão contabilizados cinemas Drive ins
Fonte: ANCINE/Informe de Mercado: Distribuição em Salas 2019

Essa tendência se mantém mesmo quando buscamos diminuir o recorte temporal e focar na dinâmica a partir da reabertura das salas. Observando os resultados entre as semanas 40 e 46 (de 01 de outubro a 18 de novembro de 2020), vemos que a queda de público em relação ao mesmo período de 2019 tende a ser similar nos diferentes tamanhos de grupo exibidor.

Quantidade de salas do grupo	Público entre semanas 40 a 46 (2020)*	Público entre semanas 40 a 46 (2019)	Diferença
101 salas ou mais	718.237,00	13.871.965,00	-94,8%
51 a 100 salas	278.234,00	4.135.419,00	-93,3%
21 a 50 salas	103.141,00	1.619.866,00	-93,6%
11 a 20 salas	68.657,00	808.730,00	-91,5%
até 10 salas	95.183,00	1.520.529,00	-93,7%

* Não estão contabilizados cinemas Drive ins
Fonte: ANCINE/Informe de Mercado: Distribuição em Salas 2019

O número de sessões também se reduziu significativamente em todos os grupos, quando comparado com o mesmo período de 2019. Os grupos com mais de 100 salas foram os mais afetados, com uma redução de cerca de 80% na

quantidade de sessões, conforme tabela abaixo.

Quantidade de salas do grupo	Sessões entre semanas 40 a 46 (2020)*	Sessões entre semanas 40 a 46 (2019)	Diferença
101 salas ou mais	61.556,00	314.915,00	-80,5%
51 a 100 salas	40.803,00	132.243,00	-69,1%
21 a 50 salas	18.974,00	62.057,00	-69,4%
11 a 20 salas	10.812,00	33.360,00	-67,6%
até 10 salas	13.125,00	57.950,00	-77,4%

* Não estão contabilizados cinemas Drive ins
Fonte: ANCINE/Informe de Mercado: Distribuição em Salas 2019

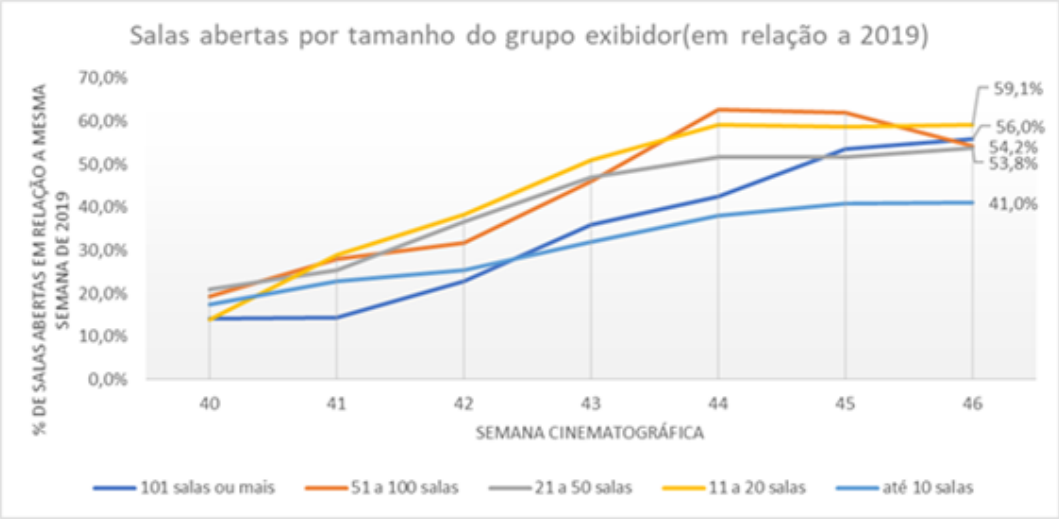
Quando observamos os valores de público por sessão, vemos também que os resultados obtidos a partir de 1º de outubro ainda se encontram bem abaixo tanto dos valores do mesmo período em 2019, quando da média do ano anterior como um todo. Os maiores grupos, com mais de 100 salas, apresentaram um público por sessão 73% inferior ao do mesmo período no ano passado, enquanto para as salas dos grupos entre 21 e 50 salas essa redução foi de quase 80%.

Quantidade de salas do grupo	Publico por sessão -semanas 40 a 46 (2020)*	Publico por sessão -semanas 40 a 46 (2019)	Publico por sessão 2019	Diferença em relação ao mesmo período de 2019	Diferença em relação ao total 2019
101 salas ou mais	11,67	44,0	47,0	-73,5%	-75,2%
51 a 100 salas	6,82	31,3	33,4	-78,2%	-79,6%
21 a 50 salas	5,44	26,1	29,3	-79,2%	-81,5%
11 a 20 salas	6,35	24,2	29,3	-73,8%	-78,3%
até 10 salas	7,25	26,2	29,9	-72,4%	-75,7%

* Não estão contabilizados cinemas Drive ins
Fonte: ANCINE/Informe de Mercado: Distribuição em Salas 2019

Ainda utilizando o recorte entre as semanas 40 e 46, é possível observarmos como a reabertura das salas se deu nos

diferentes grupos em relação ao ano anterior. No gráfico abaixo, é possível observar que os grupos de até 10 dez salas vêm apresentando um ritmo de abertura mais lento, possuindo na semana 46 cerca de 41% das salas abertas na mesma semana de 2019. Já os outros grupos apresentaram dinâmicas similares, todos apresentando, na semana 46, mais da metade das salas abertas em relação a 2019.



Fonte: ANCINE/SCB

Os números acima expostos visam demonstrar que a crise ocasionada pela pandemia de Covid-19 afetou fortemente o segmento de salas de exibição e suas consequências ainda não podem ser totalmente observadas, uma vez que recuperação do segmento de salas de exibição ainda enfrenta desafios que vão além da autorização das autoridades para reabertura das salas pelo país.

Pelo cenário traçado acima, pode-se observar que as perdas atingiram todo o tipo de agente do segmento de exibição, com exceção talvez dos *drive-ins*. O processo de reabertura, no entanto, diante das restrições apontadas, ainda se encontra na sua fase inicial, mas deve ser acompanhado de forma a se observar se os pequenos exibidores estão tendo mais dificuldade em elevar seus níveis de rentabilidade dos que os grandes, e em que escala. Da mesma forma, diferenças regionais, ou até mesmo entre grandes, médias e pequenas cidades merecerá atenção ao longo do processo, de forma a guiar eventuais políticas públicas que busquem equilibrar as relações econômicas e garantir o desenvolvimento do setor.

É importante mencionar que salas de cinema tendem a possuir uma estrutura de custos pouco flexível, com grande participação dos custos fixos. Assim, sem receitas ao longo de meses e agora com receitas muito baixas frente ao custo em manter seus complexos abertos, há risco de descapitalização dos agentes, que tendem a gerar dificuldades no curto e médio prazo.

Por outro lado, é de se esperar que a curva de receita do setor continue em ascensão após a semana 46, conforme mais salas sejam reabertas, caso os números de contágio de Covid se reduzam ou estabilizem, as distribuidoras voltem a lançar títulos de sucesso e o público retome a confiança de voltar a frequentar as salas. O desafio que se coloca, então, é observar a velocidade desse retorno e sua proporção. Ou seja, se o retorno da receita se dará em um ritmo compatível com a saúde financeira dos agentes para se manterem em atividade e se os indicadores retornarão a patamares anteriores ou se estabilizarão em uma escala abaixo.

Buscando entender melhor como esta dinâmica ocorrerá no médio prazo, é interessante trazer à discussão alguns elementos que tendem a ganhar força, com impacto direto na dinâmica da recuperação no segmento nos próximos períodos.

Primeiramente, é importante destacar que a recuperação do segmento perpassa, mesmo que indiretamente, por uma recuperação da economia como um todo a partir de 2021. Projeções dos principais indicadores econômicos realizadas em outubro de 2020 tanto por agentes públicos (IPEA) quanto privados (Banco Itaú e XP investimentos) apontam um otimismo moderado para o ano de 2021. Depois de uma significativa queda em 2020, por conta dos efeitos da pandemia, espera-se um crescimento do PIB em 2021 em torno de 3,5%, com a manutenção dos indicadores de

inflação e juros em níveis baixos. Tal recuperação, mesmo que importante, se dá em uma escala inferior à queda em 2020, o que indica que 2021 tende a ser um ano de recuperação parcial.

2020			
Indicadores	Ipea	Itaú	XP
PIB (variação %)	-5	-4,5	-4,6
IPCA	2,3	2,5	3,1
Câmbio	5,25	5,25	5,2
SELIC	2	2	2

2021			
Indicadores	Ipea	Itaú	XP
PIB (variação %)	3,6	3,5	3,4
IPCA	3	2,8	2,6
Câmbio	5	4,5	4,9
SELIC	2,5	3	3

Fontes: Ipea- "Carta de Conjuntura" /outubro 2020;
Itaú- *Departamento de Pesquisa Macroeconômica do Itaú Unibanco S.A/outubro 2020; XP Investimentos*

É importante lembrar que essas projeções estão suscetíveis a alguns elementos. Em termos macroeconômicos, a evolução da dívida pública brasileira e da situação fiscal como um todo é apontada pelos agentes de mercado como principal fator de risco para a economia nacional. Além disso, é importante mencionar também que, no momento que esse trabalho está sendo escrito, o continente Europeu, os EUA e mesmo algumas regiões brasileiras já dão sinais de uma segunda onda de contágios de Coronavírus, o que levou países como França, Inglaterra, Alemanha, dentre outros, a voltarem atrás nas medidas de flexibilização e retomarem ações de distanciamento social. Ao mesmo tempo, os números de contágios nos EUA voltaram a crescer, batendo novos recordes. É de se esperar que, mantida essa trajetória, o impacto volte a ser sentido com força no setor cinematográfico mundial, o que afeta diretamente o Brasil, uma vez que os grandes *players* tendem a tomar decisões estratégicas globais de seus lançamentos.

Ainda é cedo para afirmar a ocorrência de uma segunda onda similar de contágios no Brasil, mas tal possibilidade não pode ser descartada e já há sinais nessa direção. Tal cenário, se acompanhado pela volta do fechamento dos cinemas, ou mesmo da diminuição da predisposição do público em retornar às salas de exibição, tende a interromper qualquer movimento de recuperação. Por outro lado, se pesquisas em torno do desenvolvimento de uma ou mais vacinas continuarem avançando e permitirem a adoção de campanhas de vacinação ainda em 2021, o cenário negativo tende a se reverter e é esperada uma melhora dos indicadores gerais, que acompanhada do clima de otimismo a ser gerado após tempos tão difíceis, pode acelerar o processo de recuperação da economia e do segmento de salas de exibição.

Um outro fator importante a ser observado no médio prazo é o papel dos grandes lançamentos, os chamados *"blockbusters"*. Já vimos anteriormente que esses lançamentos concentram a maior parte da rentabilidade do setor. Não podem, portanto, ser considerados como exceções, mas sim como parte das estratégias dos agentes tanto na exibição quanto na distribuição.

Nesse contexto, o fechamento das salas de cinema no Brasil e no mundo durante a maior parte de 2020 fez com que as distribuidoras alterassem suas estratégias de lançamentos cinematográficos, seja pela negociação de títulos para exibição em primeira janela através dos serviços de VoD, pelo adiamento de seus principais lançamentos cinematográficos em 2020 ou pelo encurtamento das janelas de exibição.

Sobre a negociação de títulos para exibição em primeira janela através dos serviços de VoD, os principais exemplos dessa opção foram feitos pela Disney, que optou por lançar filmes aguardados como "Mulan" e "Soul" diretamente na sua plataforma de streaming, mas esse modelo também foi adotado por outras distribuidoras internacionais.

Movimento similar ocorreu no Brasil, com títulos como "Três Verões "e "No Gógó do Paulinho", que chegaram a ser exibidos em pequena escala nos cinemas, apenas para fins de cumprimento contratual, e foram em seguida exibidos na TV ou em plataformas de streaming.

No que tange aos adiamentos dos lançamentos previstos para o ano de 2020, podemos citar filmes como "Mulher

Maravilha 1984", adiado de agosto para dezembro de 2020, "Viúva Negra", adiado de novembro de 2020 para abril de 2021, e "Velozes e Furiosos 9", adiado de abril de 2020 para maio de 2021. Entre os filmes nacionais podemos citar "Turma da Monica: Lições", adiado de outubro de 2020 para junho de 2021, "D.P.A. 3 - Uma Aventura no Fim do Mundo", adiado de junho de 2020 para janeiro de 2021 e "Eduardo e Mônica", previsto inicialmente para março de 2020, sem nova data definida. Todos estes filmes, bem como muitos outros, eram aguardados com expectativa de grandes sucessos de bilheteria para 2020 e acabaram tendo sua exploração postergada.

Com relação à estratégia de encurtamento das janelas de exibição, destacamos os recentes acordos celebrados entre a Universal Pictures e os grupos exibidores AMC Theatres e CINEMARK, que reduziram a janela de exibição de 75/90 dias para cerca de 03 semanas cinematográficas[18].

Assim, o segmento se vê diante de duas tendências contrastantes, uma de curto prazo e outra de médio prazo: no curto prazo, diante dos adiamentos promovidos ao longo do ano, o processo de reabertura em 2020 está sendo feito com uma oferta limitada de grandes lançamentos, tão importantes para a rentabilidade do setor. No médio prazo, no entanto, caso as salas continuem a ampliação da reabertura ao longo de 2021, é possível que essa tendência se reverta e que os títulos represados pelas distribuidoras sejam escoados no mercado com velocidade, gerando excesso de oferta de lançamentos. Com isso, seria esperada uma redução do tempo em cartaz das obras e ações de ocupação extensiva, como forma de exibidores e distribuidores priorizarem retornos financeiros rápidos, após um período de prejuízos.

Como mencionado alguns parágrafos acima, em muitos casos essa decisão dos distribuidores refletiu sua necessidade de encontrar alternativas de rentabilização diante dos graves impactos econômicos da pandemia, e foi a forma encontrada pelos agentes para buscar alguma forma de recuperar investimentos e saldar passivos, garantindo sua própria sobrevivência no mercado. No entanto, tais movimentos trouxeram à tona o debate sobre alterações na tradicional e já pressionada dinâmica de janelas de exibição, principalmente diante das já citadas incertezas sobre o mercado existentes no médio prazo.

O que se pode esperar, portanto, é que daqui para frente haja uma maior competitividade entre as janelas de exibição e uma maior pressão sobre o segmento de exibição cinematográfica. O comportamento dos agentes deve ser acompanhado, mas se as receitas oriundas das salas de cinema continuarem em patamares achatados em 2021 (o que é provável ao menos no primeiro trimestre) é de se esperar uma redução nos intervalos entre janelas e uma "hibridização" das estratégias de lançamento por parte dos distribuidores, principalmente em relação aos serviços de streaming, diante do fato de que os provedores destes serviços encontram-se cada vez mais integrados com os outros elos da cadeia (produção e distribuição).

Alguns movimentos neste sentido já podem ser percebidos. Por exemplo, a distribuidora Warner, após adiar o aguardado lançamento do filme "Mulher Maravilha-1984" para dezembro, anunciou que o lançamento da obra ocorreria de forma compartilhada nos cinemas e na sua plataforma de VoD. Em mercados onde o serviço de VoD da empresa não está disponível, como o Brasil, o filme será lançado nos cinemas alguns dias antes dos EUA.

Recentemente, a citada distribuidora anunciou que adotará a mesma estratégia para todo o catálogo de lançamentos previstos para 2021[19]. Catálogo composto por 17 obras, incluídos os aguardados *"blockbusters"* "DUNA" e "MATRIX 4".

Outro fato importante foram os já mencionados acordos feitos pela distribuidora Universal com diferentes grupos exibidores americanos, reduzindo o período de janela de exibição das obras, ou seja, reduzindo o tempo entre o lançamento em salas de cinema e a disponibilização do filme em outros segmentos.

Por fim, apesar deste trabalho ter como foco os impactos da pandemia de Covid-19 sobre o segmento de salas de exibição, é importante lembrar que a pandemia afetou também outros elos da cadeia de produção audiovisual, cujos efeitos sobre o mercado de exibição não devem ser subestimados. Grande número de produções e filmagens tiveram que ser interrompidas por conta da pandemia. Na produção de obras nacionais, particularmente, as consequências oriundas da paralisação das filmagens passam pelo redimensionamento dos orçamentos, aumento da cotação cambial e pela restrição de financiamentos, bem como, é claro, pelo atraso no cronograma de entregas.

As dificuldades na produção nacional podem impactar a oferta de conteúdos não só para salas de cinema, que estão sujeitas a cotas de tela, como também para o cumprimento de cotas de programação da TV por assinatura.

No mesmo sentido, distribuidoras que atuam exclusivamente ou majoritariamente no mercado de salas de cinema foram afetadas diretamente pelo fechamento destas. A abertura parcial do parque coloca essas empresas diante de um dilema: adiar ainda mais seu *line-up* de estreias ou lançar filmes em um mercado que neste momento tem metade das salas abertas e, mesmo essas, com metade da capacidade e receitas insignificantes? Essa decisão muitas vezes ocorre em cenários de extrema pressão financeira por conta de compromissos já assumidos que precisam ser amortizados, forçando as distribuidoras a optar por soluções como a venda direta para a janela de streaming, como forma de obter

retornos imediatos.

Paralelamente, distribuidoras nacionais que receberam recursos públicos para o lançamento de filmes precisarão de renovações de prazo para o cumprimento de seus contratos e a execução de seus orçamentos de P&A. No caso de contratos de financiamento público as distribuidoras ou produtores de obras cinematográficas podem estar condicionados à comercialização prioritária dos títulos em determinados segmentos, mas a forma de realização dos lançamentos tende a ser afetada pela necessidade destes agentes em recuperar investimentos e se capitalizar, diante de compromissos financeiros assumidos.

O que podemos esperar, em resumo, é que produtores e distribuidores busquem adaptar seus modelos de negócios de forma a aproveitar a rentabilidade das diferentes oportunidades à disposição, diante do cenário de incerteza das salas de cinema que tende a continuar, mesmo que em menor escala, em 2021.

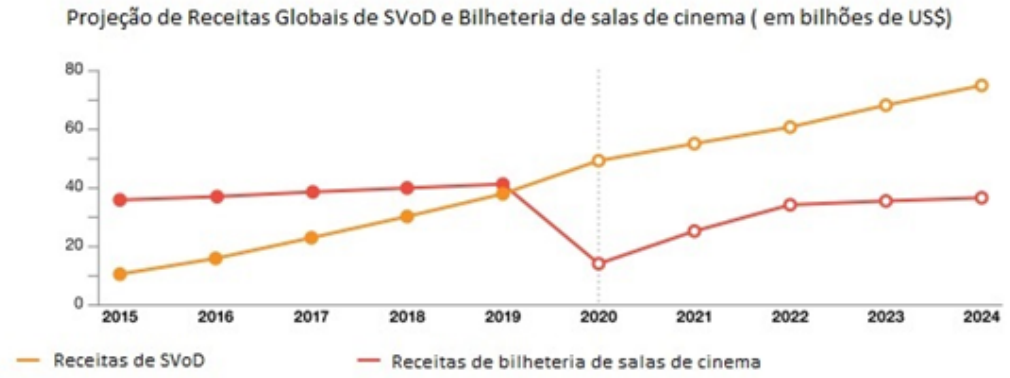
Os diferentes elementos elencados até aqui demonstram os significativos impactos da pandemia de Covid-19 sobre o segmento de salas de exibição em 2020, deixando claro que a crise de 2020 não se encerra apenas com a reabertura das salas e perpassam diferentes desafios a serem enfrentados no curto e no médio prazo. Destacamos, nesse sentido, que os próximos períodos serão marcados por um alto grau de imprevisibilidade, o que afeta diretamente o planejamento dos agentes para sua própria recuperação.

A evolução da recuperação do setor tende a ser completamente dependente da evolução da própria pandemia em termos globais e locais. Chegando na virada de 2020 para 2021, o que observamos é um aumento do número de contágios em diversos países, inclusive no Brasil, que já ensejaram o retorno das medidas de distanciamento social e o fechamento de salas de cinema em alguns países. No Brasil, o fechamento das salas já voltou a acontecer em algumas cidades de médio porte. No entanto, ao mesmo tempo, em dezembro de 2020 países como Estados Unidos, Inglaterra e Canadá iniciaram suas campanhas de vacinação. Outros países, como Brasil, caminham no mesmo sentido, e devem iniciar suas campanhas no primeiro semestre de 2021. Vale dizer, no entanto, que tais campanhas devem levar meses até atingir toda população, dada a prioridade que é dada aos diferentes grupos prioritários.

Essa dinâmica deve ditar o comportamento do mercado em 2021, mas há outros componentes de pressão que devem ser levados em conta, principalmente em relação à competitividade com outras janelas. Como vimos, o período da pandemia provocou a mudança de hábitos de consumo que, por sua vez, repercutem diretamente na forma como as estratégias de negócio dos agentes são planejadas.

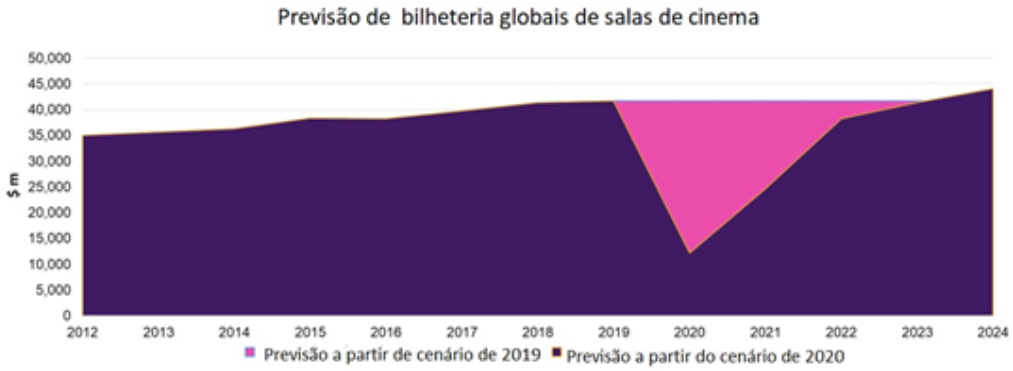
Com salas de cinema e outras atrações limitadas por conta da pandemia global, o entretenimento doméstico, principalmente através de serviços OTT (*Over-the-top*), ganhou ainda mais força, com destaque para as plataformas de VoD. Essa mudança passa por investimentos de diferentes formas. De um lado, o público consumidor não só adquiriu novas assinaturas e pacotes, como também passou a se relacionar ainda mais com o conteúdo a partir da lógica de escolhas por demanda permitidas pelos serviços de VoD. Por outro lado, agentes produtores e distribuidores de conteúdo, buscando remunerar seus negócios, adaptaram suas estratégias e investimentos. Já citamos o exemplo da distribuidora Warner, que anunciou que todos seus lançamentos serão simultâneos nas duas janelas em 2021, e da Universal, que negociou a diminuição do intervalo entre as janelas. A esses casos, podemos ainda somar o da Disney[20], que promoveu uma reestruturação interna de sus estrutura organizacional visando priorizar investimentos em conteúdo de streaming.

Diante destes diferentes elementos, é difícil prever como se dará a recuperação efetiva do setor, mas estimativas de mercado apontam que 2021 tende a ser um ano de recuperação, que pode ser consolidada apenas a partir de 2022. Neste sentido, o relatório *Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024*, realizado anualmente pela consultoria internacional *PricewaterhouseCoopers* (PwC) e que projeta indicadores para o mercado de entretenimento como um todo, já aponta que a as receitas globais das salas de cinema devem ter uma trajetória de recuperação em 2021 e se estabilizar em 2022. É interessante perceber que, conforme gráfico abaixo, na avaliação da consultoria esse novo patamar tende a ser inferior ao período pré-pandemia, em contraste com a trajetória das receitas dos serviços de SVoD (Netflix, Amazon Prime, Disney +, etc), demonstrando que os efeitos das mudanças de consumo ocorridas durante a pandemia tendem a ganhar espaço permanente[21].



Nota: dados de 2020-2024 são projetados
Fonte: *Pulling the future forward: The entertainment and media industry reconfigures amid recovery*; PwC Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024(www.pwc.com/outlook),Omdia.

Já as projeções realizadas pela empresa de pesquisa em tecnologia OMDIA apontam que a recuperação só deve ser alcançada em 2023. Segundo os estudos da empresa, apresentados no gráfico abaixo, a bilheteria global em 2020 deve ser em torno de 12,4 bilhões de dólares e se recuperar progressivamente, alcançando 24,5 bilhões em 2021, e tende a 41,4 bilhões em 2023, um patamar similar aos 42,5 bilhões de dólares arrecadados em 2019[22].



Fonte: CARRERA, Plablo. Impact of Covid-19 in worldwide cinema; OMDIA; META Cinema Forum. Outubro 2020

Como dito, estas tendências globais tendem a ser relativizadas de acordo com os diferentes contextos locais, principalmente em relação ao avanço dos indicadores de contágio que podem apresentar dinâmicas diferentes em cada país. No entanto, o que podemos observar é a tendência de que o ano de 2021 possui um caráter de recuperação, a ser acelerado o retardado de acordo com a influência de outros fatores externos

Neste cenário, espera-se que política pública busque atuar de forma a criar os incentivos para a recuperação do segmento, harmonizando os interesses dos diferentes agentes envolvidos e dos outros elos da cadeia de produção que também foram afetados. Como já frisado, diante da descapitalização e falta de liquidez dos agentes, torna-se necessário, de um lado, a ação e mecanismos que busquem recuperar essa liquidez e, ao mesmo tempo, o debate sobre reestruturação de suas obrigações de curto e médio prazo, como estratégia para garantir sua sobrevivência no mercado.

Em função de todo o exposto nesta seção, pode-se afirmar que a pauta relacionada às medidas voltadas à garantia da sobrevivência do setor de exibição, dada a sua importância, deverá naturalmente ter precedência sobre discussões que envolvam uso de fomento à adaptação das salas de exibição em 2021. É necessário colocar em perspectiva o uso dos recursos de fomento à disposição do Estado frente às prioridades colocadas para o setor.

Recomendação: Considerando a extensão e a gravidade dos efeitos da pandemia sobre a atividade de exibição, recomenda-se prorrogar o prazo para adaptação das salas de cinema previsto no art. 44, § 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência. O prazo proposto deve ser coerente com as estimativas de recuperação do setor.

2.8.2. Medidas emergenciais adotadas pela ANCINE e pelo FSA em função das consequências da pandemia no setor audiovisual

Com o objetivo de mitigar os impactos da COVID-19 sobre a cadeia produtiva do audiovisual, a Diretoria Colegiada da ANCINE adotou um conjunto de medidas emergenciais. Em 20 de março, foi publicada em Diário Oficial da União da Portaria nº 151-E que determinou, entre outras medidas:

- Reconhecimento administrativo da COVID-19 como hipótese de força maior, devendo ser assim considerada nas análises e decisões tomadas no âmbito de processos regulatórios e fiscalizatórios, bem como no acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de projetos audiovisuais;

- A admissão de pedidos (i) de dispensa do cumprimento total ou parcial de obrigação regulatória, (ii) de suspensão dos prazos em curso para a execução e conclusão de projetos audiovisuais; e (iii) de prorrogação de prazos em curso para a captação de recursos públicos incentivados, entre outros casos;

- A suspensão excepcional, a partir de 16/03/2020, da contagem dos prazos para a apresentação de prestação de contas de projetos audiovisuais.

No final de abril, a Diretoria Colegiada da ANCINE decidiu reabrir a Câmara Técnica de acompanhamento do segmento exibição cinematográfica, que, além de ser um importante canal de comunicação entre a Agência e o setor, tornou-se urgente diante do contexto da pandemia. Os diretores aprovaram, ainda, um pacote de medidas emergenciais a ser apresentado para deliberação do Comitê Gestor do FSA. Entre as medidas propostas, destacam-se:

- **Linha de crédito emergencial para o setor audiovisual,** visando a manutenção dos empregos e das empresas do setor, inclusive exibidores proprietários de salas de cinema atualmente fechadas. Os recursos já disponíveis são R$ 250 milhões para operações diretas (BNDES); e R$ 150 milhões para operações indiretas (BRDE). Poderão ser itens financiáveis: Folha de pagamento, serviços terceirizados e despesas correntes fixas.

No momento de finalização desta ARR, pelo BNDES já haviam sido destinados R$ 196 milhões a oito empresas exibidoras e pelo BRDE, R$ 90 milhões a 72 empresas.

- **Suspensão temporária por seis meses para pagamento das parcelas de crédito contratadas junto ao BNDES com recursos do FSA,** visando a preservação da capacidade financeira das empresas de infraestrutura audiovisual.

- **Apoio não reembolsável ao pequeno exibidor**; com o objetivo de manter os empregos e as empresas exibidoras de cinema de pequeno porte.

- **Suspensão de prazos e diligências em desfavor das empresas.**

Aprovadas pelo Comitê Gestor do FSA, as linhas de crédito emergenciais já se encontram em fase final de análise e contratação. Serão admitidos como itens financiáveis os gastos com a folha de pagamento dos funcionários das empresas, gastos com fornecedores e demais despesas operacionais para a manutenção da atividade fim das empresas.

Quanto ao **Programa Especial de Apoio ao Pequeno Exibidor -PEAPE**, que destinou R$ 8,5 milhões não reembolsáveis do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) para o segmento, o resultado final foi divulgado em 10 de setembro.

O programa beneficiou 577 salas de exibição de 260 complexos, localizados em todas as regiões do País. 185 empresas dividiram os recursos. Com este apoio, ao menos 8 mil empregos diretos foram preservados e as salas de cinema poderão seguir com suas atividades. Foram beneficiados 123 complexos na Região Sudeste, 65 na Região Sul, 39 na Região Nordeste, 18 na Região Centro Oeste, e 15 na Região Norte.

Os recursos disponibilizados poderão ser utilizados em folha de pagamento de funcionários, serviços terceirizados, fornecedores de equipamentos e despesas correntes relativas ao funcionamento das salas de cinema, como custos de aluguel de equipamento e imóvel, contas de luz, de água e de telecomunicações, além de serviços de limpeza, higienização e de dedetização.

Juntas, as linhas de crédito emergencial para o setor audiovisual e o Programa Especial de Apoio ao Pequeno Exibidor - PEAPE alcançaram 100% do parque exibidor.

2.9. Resultados alcançados pelos regulamentos sobre acessibilidade editados pela ANCINE

Nesta seção serão apresentados e comentados alguns indicadores de resultado da vigência das obrigações estabelecidas à atividade de produção, através da IN 116 e dos Editais do FSA com previsão de produção dos recursos de

acessibilidade, e às atividades de distribuição e exibição cinematográfica, presentes da IN 128, e compará-los aos objetivos pretendidos.

2.9.1. IN116 e Editais do FSA - Produção

Desde o fim de 2014, com a publicação da Instrução Normativa nº 116 da Ancine e as obrigações expressas nas Chamadas Públicas do FSA destinadas a projetos de produção, as produtoras audiovisuais que utilizam recursos públicos geridos pela Agência ou financiamento do Fundo têm o dever de apresentar, juntamente com as obras realizadas, os recursos de audiodescrição, legendagem descritiva e LIBRAS.

Estima-se, portanto, que, como resultado desta política pública, entre primeiro de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019 havia cerca de 1.700 obras audiovisuais em diferentes estágios de execução ou já concluídas, as quais obrigatoriamente devem dispor de recursos de acessibilidade visual e auditiva.

Desse universo, cerca de 700 obras são longas com destinação inicial para o segmento de salas de exibição e aproximadamente 900 são obras seriadas ou não seriadas com destinação inicial para TV Aberta ou TV Paga. Esse conjunto engloba documentários, ficções e animações.

Os números foram estimados, conforme a tabela abaixo, a partir de projetos específicos de produção contratados pelo FSA e aqueles aprovados na Ancine para captação de recursos oriundos de renúncia fiscal. Consideraram-se exclusivamente os contratos do Fundo derivados de Chamadas Públicas[23] com obrigação expressa de produção de audiodescrição, legendagem descritiva e LIBRAS e os projetos aprovados para utilização de fomento indireto a partir de janeiro de 2015, após publicação da Instrução Normativa nº 116[24]. Com o objetivo de contabilizar somente os projetos cuja execução já tenha sido iniciada ou aqueles cujas obras já estejam concluídas, optou-se, para os cálculos desta estimativa, por considerar apenas os projetos com desembolso pelo Fundo ou com autorização para liberação de recursos de fomento indireto até 31 de dezembro de 2019[25].

Por fim, uma vez que uma mesma produção pode envolver um ou mais contratos do FSA e, também, combinar esses recursos com valores obtidos por meio de captação de fomento indireto, para se chegar às quantidades aproximadas de obras realizadas ou em execução, considerou-se uma única vez os contratos e processos que apresentavam um mesmo título de projeto.

PROJETOS DE PRODUÇÃO CONCLUÍDOS OU EM EXECUÇÃO COM OBRIGAÇÕES DE ACESSIBILIDADE

	FSA (CONTRATOS)	**FOMENTO INDIRETO (PROCESSOS)**	**Nº OBRAS**
LONGAS - CINEMA	719	252	744
CURTAS E MÉDIAS - CINEMA	34	17	51
CONTEÚDO PARA TV	602	336	931
CONTEÚDO PARA VIDEO DOMÉSTICO		1	1
TOTAL	1.355	606	1.727

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de ANCINE (SALIC, SANFOM, GDM/CPF e SFO/CEA)

Pode-se considerar que os números apresentados refletem o universo de obras em produção ou já finalizadas, que contêm (ou conterão) os recursos de acessibilidade porque este item será verificado em etapa de prestação de contas e a não apresentação dos recursos geram ao produtor embaraços que se traduzem em custos superiores aos da adaptação.

Comparação com o objetivo pretendido: O objetivo pretendido pela IN 116 e pelos Editais do FSA, de produção dos recursos de acessibilidade para 100% das obras produzidas com o auxílio de recursos de fomento geridos pela ANCINE, vem sendo cumprido.

2.9.2. IN128 - Exibição

Em primeiro lugar cabe pontuar que esta Avaliação de Resultado Regulatório está sendo realizada antes da entrada em vigor de todos os comandos previstos na IN 128. Este fato restringe em alguma medida o próprio processo de avaliação e deve ser levado em conta na interpretação dos dados desta seção.

Como visto, a obrigação de adaptação de 100% do parque exibidor está prevista para 02 de janeiro de 2021, por força da Lei nº. 14.009, de 03 de junho de 2020. As obrigações em vigor são aquelas relativas aos Distribuidores (art. 5º).

Em levantamento realizado pela ANCINE em abril de 2020 junto às fabricantes de equipamentos voltados à acessibilidade em salas de cinema que atendem aos requisitos técnicos decididos tacitamente pela Câmara Técnica de Acessibilidade (ver seção 8), e aos requisitos previstos na IN 128, constatou-se que 928 salas, ou 26,5% do parque exibidor se encontra apto para prover recursos de acessibilidade comunicacional.

A tabela abaixo estratifica os dados por tamanho do grupo exibidor. Os grupos exibidores com até 20 salas apresentam grau médio de adaptação bem inferior aos grupos com mais de 20 salas. Os grupos com maior proporção de salas adaptadas estão entre 21 e 50 salas, e com mais de 100 salas:

TAMANHO DO GRUPO EXIBIDOR	SALAS	SALAS COM ACESSIBILIDADE	% SALAS COM ACESSIBILIDADE
até 10 salas	488	44	9,0%
11 a 20 salas	251	23	9,2%
21 a 50 salas	343	153	44,6%
51 a 100 salas	730	182	24,9%
101 salas ou mais	1.695	526	31,0%
TOTAL	3.507	928	26,5%

Fontes: Riole; Dolby; ANCINE/OCA

A tabela abaixo organiza os dados entre capitais e cidades do interior. Surpreendentemente se observam proporcionalmente mais salas adaptadas em cidades do interior (30,7%) do que em capitais (21,0%). É possível que os grupos exibidores entre 21 e 50 salas, bastante fortes nas maiores cidades do interior, e com alta taxa de adaptação de

suas salas, expliquem este resultado.

A tabela mostra ainda que, dentre as capitais, há 74,1% de chance de haver ao menos uma sala adaptada disponível. Nas cidades do interior que possuem sala de cinema, a chance de que ao menos uma esteja adaptada é de 20,6%:

	SALAS	SALAS COM ACESSIBILIDADE	% SALAS COM ACESSIBILIDADE	CIDADES COM SALA	CIDADES COM ACESSIBILIDADE	% CIDADES COM ACESSIBILIDADE
CAPITAL	1.530	321	21,0%	27	20	74,1%
INTERIOR	1.977	607	30,7%	412	85	20,6%
TOTAL	3.507	928	26,5%	439	105	23,9%

Fontes: Riole; Dolby; ANCINE/OCA

A tabela abaixo organiza as informações sobre salas com acessibilidade por região geográfica. A região Norte destoa das demais por possuir menor proporção de salas adaptadas (18,3%). As demais regiões têm proporção de salas adaptadas entre 25,7% (Sudeste) e 30,1 (Centro-Oeste). O Distrito Federal, com 57 salas adaptadas, puxa para cima a média do Centro-Oeste.

Partindo para o dado da proporção das cidades com salas, em que ao menos uma esteja adaptada, o centro-oeste e o nordeste destoam para baixo, com 8,3% e 18,9%. As demais regiões estão entre 25,8% (sudeste) e 28,6% (sul).

REGIÃO	SALAS	SALAS COM ACESSIBILIDADE	% SALAS COM ACESSIBILIDADE	CIDADES COM SALA	CIDADES COM ACESSIBILIDADE	% CIDADES COM ACESSIBILIDADE
CENTRO-OESTE	286	86	30,1%	36	3	8,3%
NORDESTE	586	168	28,7%	74	14	18,9%
NORTE	235	43	18,3%	25	7	28,0%
SUDESTE	1.846	475	25,7%	213	55	25,8%
SUL	554	156	28,2%	91	26	28,6%
TOTAL	3.507	928	26,5%	439	105	23,9%

Fontes: Riole; Dolby; ANCINE/OCA

Os dados referentes a salas adaptadas mostram um cenário de transição para o ambiente esperado pela IN128, de 100% do parque apto a prover os recursos de acessibilidade comunicacional. Infelizmente a pandemia ofuscou a visibilidade dessas salas já adaptadas, pois impediu o uso dos aparelhos de acessibilidade durante a maior parte do ano. Além disso é bem provável que tenha desacelerado ou mesmo interrompido o processo de adaptação das salas restantes. Como visto anteriormente, a crise econômica provocada pela pandemia foi especialmente dura para o segmento de exibição.

De qualquer forma, os números mostram que o setor vem trabalhando para garantir a promoção da acessibilidade. O processo de adaptação não é homogêneo, e se encontra em média mais atrasado entre os grupos exibidores com até 20 salas. Vale destacar que esses grupos são justamente os que têm maior dificuldade em incorrer com os custos da adaptação, seja por disporem de menos capital, seja pelo fato de suas salas, em média, terem faturamento inferior ao dos grupos maiores.

O cenário futuro de curto prazo, no entanto, não é promissor. A obrigação de adaptação das salas prevista no Estatuto da Pessoa com Deficiência está próxima (o presente estudo foi finalizado em dezembro de 2020) e quase três quartos do parque exibidor ainda não cumpre a obrigação. A pandemia constitui fator crucial para entender esse resultado porque levou toda a atividade de exibição a uma crise sem precedentes, cuja extensão completa só se conhecerá algum tempo após o seu fim.

Comparação com o objetivo pretendido: O objetivo pretendido pela IN 128 e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, de adaptação de 100% do parque exibidor até 02 de janeiro de 2021 não será cumprido. Considerando os dados existentes, de abril de 2020, 2.579 salas não estão ainda aptas a fornecer recursos de acessibilidade. O custo da adaptação das salas, considerando as duas possibilidades tecnológicas levantadas pelos representantes do setor, estimando-se um valor médio de R$ 42 mil por sala[26], é de R$ 108,3 milhões de reais. Esses custos não incluem gastos com manutenção e suporte. A distribuição desses custos por tamanho do grupo exibidor é a seguinte:

TAMANHO DO GRUPO EXIBIDOR	N. EMPRESAS	SALAS	SALAS SEM ACESSIBILIDADE	CUSTO DA ADAPTAÇÃO
até 10 salas	374	488	444	R$ 18.648.000
11 a 20 salas	16	251	228	R$ 9.576.000
21 a 50 salas	10	343	190	R$ 7.980.000
51 a 100 salas	11	730	548	R$ 23.016.000
101 salas ou mais	6	1695	1.169	R$ 49.098.000
TOTAL	417	3507	2.579	R$ 108.318.000

Fontes: Riole; Dolby; Ancine/OCA

Recomendações: Diante deste quadro e do disposto na seção sobre impactos causados pela pandemia, deve-se considerar na análise, em complemento às medidas que facilitem o cumprimento das obrigações, a postergação do prazo para início do seu cumprimento, visando, ainda, uma avaliação quanto às novas tecnologias assistivas

disponíveis no mercado surgidas após as reuniões da Câmara Técnica de Exibição em 2017.

As regras que tratam da 'adaptação razoável', aplicáveis a empresas de pequeno porte, microempresas e microempresários individuais têm o potencial de afetar cerca de um quinto do parque exibidor e 90% dos donos de salas. Recomenda-se que se dê ampla divulgação a esta possibilidade e que a Agência realize os preparativos necessários para ser capaz processar com rapidez grande quantidade de pedidos.

2.9.3. IN 128 - Distribuição

Conforme comentado em seção anterior, de acordo com a IN 128 os Distribuidores têm a obrigação de fornecer ao exibidor os recursos de acessibilidade sempre que estes estiverem disponíveis e também providenciar os recursos de acessibilidade quando não forem disponibilizados pelo produtor, excetuando-se os casos previstos no § 2º, Art. 5º da IN 128.

Os objetivos pretendidos com esta medida são, portanto, garantir a produção e o fornecimento para as salas de cinema dos recursos de acessibilidade para a maior parte das obras lançadas nesta janela.

Neste sentido, a Superintendência de Fiscalização vem realizando uma iniciativa junto a uma amostra de empresas Distribuidoras com o intuito de verificar o cumprimento das disposições sobre acessibilidade. A ação está em curso, e já encontrou evidências para a maior parcela das obras dessas distribuidoras, da produção dos referidos recursos. As obras se encontram em processo de averiguação, ainda sem nenhuma conclusão de irregularidade.

Comparação com o objetivo pretendido: Não temos ainda informação quanto à parcela de obras que cumprem as disposições previstas na IN 128. Entretanto, as evidências parecem indicar que, pelo menos, a maioria das obras lançadas em salas de cinema, sem contar com as que se aplicam à IN 116, têm os recursos de acessibilidade. Com o aumento do número de salas adaptadas, e a partir de adaptações no sistema de registro de obras vai ficar mais fácil acompanhar esses números.

Recomendação: Sugere-se avaliar a atualização do sistema de registro de obras para prever a inclusão de campos relativos aos recursos de acessibilidade. Isto facilitaria o monitoramento do cumprimento desta obrigação.

2.10. Problema Regulatório

Considerando os dados apresentados no decorrer desta seção, a partir da constatação que uma parcela relevante do parque exibidor não se encontra ainda adaptado, o problema regulatório desta ARR seria a dificuldade (ou mesmo impossibilidade por parte de alguns grupos exibidores), por conta da pandemia causada pela COVID-19, em cumprir os requisitos legais previstos no Estatuto da Pessoa com Deficiência, e regulamentados pela ANCINE, para promoção da acessibilidade visual e auditiva em salas de cinema.

[1] Agenda Regulatória é o instrumento de planejamento que organiza e reúne os temas estratégicos que serão abordados pela Agência no próximo biênio. Também se constitui em um instrumento de transparência, pois torna públicas e previsíveis as ações que o órgão pretende pôr em prática no âmbito do setor audiovisual, por meio de mecanismos de regulação, de fomento e de fiscalização.
[2] Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/avisodou20132014portaria2.pdf.
[3] Transcrição, em língua portuguesa, dos diálogos, efeitos sonoros, sons do ambiente e demais informações da obra audiovisual que sejam relevantes para possibilitar a melhor compreensão da obra.
[4] Narração, em língua portuguesa, integrada ao som original da obra audiovisual, contendo descrições de sons e elementos visuais e quaisquer informações adicionais que sejam relevantes para possibilitar a melhor compreensão da obra.
[5] Forma de comunicação e expressão, em que o sistema linguístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constituem um sistema linguístico de transmissão de ideias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 10.436, de 24 de abril de 2002.
[6] O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é um fundo destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil. Criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, o FSA é uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC).
[7] Disponível em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/consultas-publicas/AIR-Acessibilidade-Versao-Ostensiva.pdf
[8] Exceto às sessões que tratem de obras isentas da produção dos recursos de acessibilidade, conforme § 2º, art. 5º da IN 128.
[9] Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/camaras-tecnicas/termo-de-recomendacoes-camara-tecnica-vf.PDF/view
[10] A norma norte-americana sobre acessibilidade comunicacional em salas de cinema é contemporânea à norma da Ancine e está disponível em: https://www.ada.gov/regs2016/movie_captioning_rule_page.html
[11] O Comitê Gestor do FSA tem a finalidade de estabelecer as diretrizes e definir o plano anual de investimentos, acompanhar a implementação das ações e avaliar, anualmente, os resultados alcançados pelo Fundo.
[12] A condição de enquadramento é analisada pela ANCINE a pedido da empresa, que deverá enviar a documentação probatória.
[13] Os dados apresentados nesta seção se baseiam na AIR sobre o segmento de exibição, publicada em 2015. Alguns dados foram retificados e a apresentação sofreu modificações.
[14] Vale mencionar que a população com deficiência tem garantia por lei ao acesso a salas de cinema com o benefício da meia-entrada. Este assunto foi discutido em maior detalhes em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/analise_de_impacto_regulatorio_meia_entrada_2.pdf/view
[15] Disponível em: http://www.culturanascapitais.com.br/
[16] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060561&ts=1600364143320&disposition=inline

[17] O teor desta seção foi extraído do material que subsidiou a formulação da Cota de Tela para 2021.
[18] *AMC and Universal agree to let movies go from theaters to digital reantals much sooner.* Disponível em: < https://www.theverge.com/2020/7/28/21345713/amc-universal-movies-theaters-digital-rentals-pvod-streaming-agreement> Acesso em: 15/12/2020
[19] Warner Lançará todos os filmes de 2021 simultaneamente no cinema e no streaming. Disponível em: https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/12/03/warner-lancara-todos-os-filmes-de-2021-simultaneamente-no-cinema-e-no-streaming.ghtml. Acesso em: 15/12/2020
[20] Walt Disney reestrutura negócios de entretenimento para focar em streaming. Disponível em: < https://www.forbes.com.br/negocios/2020/10/walt-disney-reestrutura-negocios-de-entretenimento-para-focar-em-streaming/>. Acesso em 15/12/2020
[21] *Perspectives from the Global Entertainment & Media Outlook 2020–2024. Pulling the future forward: The entertainment and media industry reconfigures amid recovery.* Disponível em: < https://www.pwc.com/gx/en/entertainment-media/outlook-2020/perspectives.pdf>. Acesso em: 15/12/2020
[22] *Global box office will not fully recover until 2023, predict cinema analysts*. Disponível em:< https://www.screendaily.com/news/global-box-office-will-not-fully-recover-until-2023-predict-cinema-analysts/5154449.article>. Acesso em: 15/12/2020. A apresentação realizada no evento está disponível em < https://menacinema.com/speaker-presentations/>. Acesso em 15/12/2020.
[23] Consideraram-se projetos de produção contratados a partir de 41 Chamadas Públicas do FSA, lançadas a partir de 2013, desde que o edital em seu lançamento ou após retificação passou a exigir que as obras realizadas contivessem os recursos de audiodescrição, legendagem descritiva e LIBRAS.
[24] A Instrução Normativa nº 116 vigora para os projetos apresentados após sua publicação, em dezembro de 2014. Para a estimativa desta seção, consideraram-se os projetos aprovados a partir de 2015. Foram excluídos projetos que, mesmo aprovados entre janeiro e março 2015, tenham sido inequivocamente apresentados anteriormente à vigência da IN nº 116/2014. Ainda assim, é possível haver, entre os processos de Fomento Indireto, alguns projetos que não estejam sob a égide da IN nº 116. No entanto, considera-se que essa possibilidade não altera significativamente a estimativa ora apresentada.
[25] Após a contratação pelo FSA ou a aprovação na ANCINE para captação de fomento indireto, o projeto precisa reunir algumas condições para ser efetivamente autorizado a utilizar os recursos públicos. No caso do Fundo, esta autorização é tratada como "desembolso" e, no caso de fomento indireto, como "liberação de recursos". Na estimativa apresentada nesta seção não foram considerados contratados sem que já houvesse ocorrido desembolso nem os aprovados para captação de fomento indireto, mas que ainda não obtiveram autorização para liberação dos recursos de incentivo fiscal.
[26] Como visto, esses custos podem ser reduzidos caso se amplie o rol de opções tecnológicas empregadas para a adaptação das salas. Para maiores detalhes, ver seção 8.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Os **proprietários das salas de exibição** são os principais afetados pelo problema regulatório. Tais agentes foram fortemente atingidos pela crise econômica causada pela COVID-19 e se encontram em dificuldades para se manter operando. Consequentemente, terão dificuldade em cumprir com quaisquer obrigações regulatórias que impliquem desembolso financeiro. Como visto, a adaptação de uma sala de cinema para a fruição dos recursos de acessibilidade, conforme apontado anteriormente, custa aproximadamente R$ 42 mil.

No segmento de exibição, as menores empresas são as que provavelmente terão as maiores dificuldades, por possuírem menor acesso a capital, por terem, em média, salas menos rentáveis em comparação com as empresas maiores, e menos espaço para amortizar parte dos custos com o aumento do consumo propiciado pelos equipamentos de acessibilidade. É provável também que o custo da adaptação por sala, para empresas menores seja mais alto por uma questão de escala na aquisição desses equipamentos.

Por outro lado, as microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais possuem regras próprias, que facilitam o cumprimento, e estão isentas temporariamente da obrigação caso o custo de adaptação ultrapasse um dado percentual da sua receita bruta.

A **população com deficiência**, alvo das políticas de inclusão aqui analisadas, é afetada por quaisquer medidas que alterem as condições de adaptação das salas de cinema porque o acesso dessa população aos cinemas depende da execução dessas medidas. A garantia ao acesso à cultura, pela população com deficiência é um direito amplamente garantido pela legislação brasileira. A garantia ao acesso a cinemas está prevista de maneira explícita no Estatuto da Pessoa com Deficiência.

As **empresas fornecedoras de tecnologias de acessibilidade para salas de cinema** são afetadas pelo problema apresentado porque a crise gerada pela pandemia levou à redução do ritmo de adaptação das salas. Essas empresas também podem ser afetadas pelas ações a serem tomadas em resposta ao problema apresentado, em particular com a possibilidade de ampliação das tecnologias aptas a atuarem na adaptação das salas de cinema.

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

Abaixo relacionou-se o arcabouço legal que serviu de base à ação regulatória da ANCINE objeto desta ARR.

A promoção do acesso à cultura encontra amplo respaldo no direito nacional. Há tratamento da matéria em acordos internacionais firmados pelo Brasil, tutela constitucional e infraconstitucional, além da própria regulamentação já realizada pela Ancine.

Destaca-se o Estatuto do Pessoa com Deficiência, Lei 13.146/2015, que estabelece obrigação legal de promoção de acesso por partes dos exibidores cinematográficos, que faz parte do cerne do problema regulatório constatado nesta ARR.

O direito de acessibilidade aos bens e serviços culturais já estava previsto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1945, ratificada pelo Brasil em 27/03/1968:

Artigo XXVII

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

4.1.3 – O acesso à Cultura também é tratado pela Constituição Federal de 1988, na forma de competência comum aos entes federativos:

Art. 23. *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

(...)

inciso V: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; (...)

Mas a acessibilidade ganhou novo tratamento constitucional com a ratificação, por meio do Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como de seu Protocolo Facultativo.

Destaca-se que, no Brasil, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência possui status de emenda constitucional, pois foi aprovada por um quórum de 3/5, em dois turnos em cada casa do Congresso Nacional, conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da CRFB/1988.

Nos termos dos art. 1º, 9º e 30:

Artigo 1

Propósito

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

(...)

Artigo 9

Acessibilidade

A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho;

b) Informações, comunicações e outros serviços, inclusive serviços eletrônicos e serviços de emergência.

(...)

Artigo 30

Participação na vida cultural e em recreação, lazer e esporte

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência de participar na vida cultural, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, e tomarão todas as medidas apropriadas para que as pessoas com deficiência possam:

a) Ter acesso a bens culturais em formatos acessíveis;

b) Ter acesso a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais, em formatos acessíveis; e

c) Ter acesso a locais que ofereçam serviços ou eventos culturais, tais como teatros, museus, cinemas, bibliotecas e serviços turísticos, bem como, tanto quanto possível, ter acesso a monumentos e locais de importância cultural nacional.

Adicionalmente, acerca da política social, a Constituição Federal prescreve que o Estado deve observar a habilitação e

reabilitação das pessoas com deficiência, bem como a promoção de sua integração à vida comunitária, devendo lei dispor sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas com deficiência (CRFB, 1988, art. 227, § 2º).

No patamar infraconstitucional, com relação às deficiências auditivas e visuais, há claros comandos no sentido da facilitação da fruição cultural, inclusive em cinemas e salas de espetáculo.

A Lei nº. 10.098/00 constitui o marco legal inicial para a promoção da acessibilidade, destacando-se o seu art. 8º, inciso II, alínea d, e o art. 17:

> *Art. 8º. Para os fins de acessibilidade, considera-se:*
>
> *(...)*
>
> *II – barreiras: qualquer entrave ou obstáculo que limite ou impeça o acesso, a liberdade de movimento, a circulação com segurança e a possibilidade de as pessoas se comunicarem ou terem acesso à informação, classificadas em:*
>
> *(...)*
>
> *d) barreiras nas comunicações e informações: qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens por intermédio dos dispositivos, meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa, bem como aqueles que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.*

Dentre os diversos comandos da Lei nº. 10.098/00, destaca-se ainda seu art. 12, dispositivo que, especificamente para o setor audiovisual, obriga as salas de exibição a destinarem espaço para cadeirantes, bem como assentos adaptados a pessoas com deficiência auditiva e visual.

> *Art. 12. Os locais de espetáculos, conferências, aulas e outros de natureza similar deverão dispor de espaços reservados para pessoas que utilizam cadeira de rodas, e de lugares específicos para pessoas com deficiência auditiva e visual, inclusive acompanhante, de acordo com a ABNT, de modo a facilitar-lhes as condições de acesso, circulação e comunicação.*

Em novembro de 2011, por meio do Decreto nº. 7.612, o governo federal lançou o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite. Ele objetiva dar coesão e organicidade a um conjunto de ações voltadas à promoção do acesso às pessoas com deficiência. Em outros termos, o Plano almeja que a "Convenção (sobre os direitos das pessoas com deficiência) aconteça na vida das pessoas, por meio da articulação de políticas governamentais de acesso à educação, inclusão social, atenção à saúde e acessibilidade".

Importante destacar ainda a competência da Agência Nacional do Cinema na promoção do acesso ao conteúdo audiovisual, especialmente através da eventual normatização para adaptação das salas de exibição às ferramentas de acessibilidade, em consonância com a Medida Provisória nº. 2.228-1/01:

> *Art. 2º. A política nacional do cinema terá por base os seguintes princípios gerais:*
>
> *I – promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 6º. A ANCINE terá por objetivos:*
>
> *I – promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área*

de atuação

(...)

VII – estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais.

No âmbito do Ministério de Cultura, o Plano Nacional de Cultura – PNC, instituído pela Lei nº. 12.343, de 2 de dezembro de 2010, tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo (até 2020) voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira. Diversidade que se expressa em práticas, serviços e bens artísticos e culturais determinantes para o exercício da cidadania, a expressão simbólica e o desenvolvimento socioeconômico do País.

Cita-se em especial a Meta 29, que prevê que 100% (cem por cento) das bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência. Pretende-se garantir que as pessoas com deficiência possam ter acesso aos espaços culturais, seus acervos e atividades.

Por fim, o Estatuto do Pessoa com Deficiência, Lei 13.146/2015, estabeleceu obrigação legal de promoção de acesso por partes dos exibidores cinematográficos, o que faz parte do cerne do problema regulatório constatado nesta ARR, diante da pandemia provocada COVID-19.

Conforme os artigos 42 a 44 da referida lei:

Art. 42. *A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso:*

I - a bens culturais em formato acessível;

II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível;

(...)

Art. 44. *Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento.*

(...)

§ 6º As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.

Convém citar também o dispositivo da lei acerca do prazo para se cumprir a obrigação do §6º do Art, 44:

Art. 125. Devem ser observados os prazos a seguir discriminados, a partir da entrada em vigor desta Lei, para o cumprimento dos seguintes dispositivos:

(...)

II - § 6º do art. 44, 60 (sessenta) meses; (Redação dada pela Lei nº 14.009, de 2020)

Note-se que a Lei nº 14.009/2020 ampliou o prazo para o cumprimento da obrigação, cujo termo final passa a ser 02 de janeiro de 2021.

Ainda acerca do Estatuto da Pessoa com Deficiência, convém destacar que este inclui, na definição de discriminação, a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas, conforme seu Art. 4º, § 1º:

Art. 4º Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.

§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas.

A inclusão tem repercussões criminais, conforme o Art. 88 da própria lei:

> *Art. 88. Praticar, induzir ou incitar discriminação de pessoa em razão de sua deficiência:*
> *Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.*

5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Considerando o que foi apresentado nas seções anteriores, esta ARR tem como objetivos principais:

- Apresentar os principais resultados alcançados pelas normas que tratam da promoção da acessibilidade comunicacional, editadas pela ANCINE, e compará-los com os objetivos pretendidos com a edição das normas;
- Avaliar os efeitos econômicos causados pela COVID-19 sobre o setor de exibição cinematográfica;
- Apresentar sugestões de ação considerando os resultados alcançados e a situação excepcional enfrentada pelos exibidores, de alta fragilidade financeira, causada pela COVID-19.

A partir da leitura dos objetivos pode-se notar que esta ARR possui caráter híbrido. Trata-se de uma ARR ao avaliar os efeitos das normas existentes sobre acessibilidade, e propor ações, mas se aproxima a uma AIR ao estabelecer um claro problema regulatório que relaciona a crise econômica sobre os exibidores causada pela COVID-19 ao cumprimento de regulações que implicam em custos, como é o caso da acessibilidade, e discutir ações que possibilitem conciliar essas duas questões.

6. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Como vimos, o agravamento da pandemia de COVID-19 ao longo de 2020 impactou severamente a cadeia de produção do audiovisual em seus diversos elos. Com o fechamento das salas de cinema pelo mundo e a necessidade de interrupção de filmagens, agentes viram seus planejamentos financeiros e operacionais serem bruscamente afetados, ao mesmo tempo que eram forçados a refazer quaisquer planejamentos de receitas até então existentes.

Produtores tiveram que interromper a produção de suas obras, sendo forçados a refazer seus cronogramas e repactuar seus prazos de entregas, tendo que lidar com devidos impactos nos orçamentos e nas fontes de financiamento. Distribuidores se viram com portfólios de filmes que, diante das salas de cinema fechadas ou operando abaixo da capacidade, tinham pouca possibilidade de recuperar investimentos já realizados em P&A (*print and advertising*) e se viram diante da decisão de represar lançamentos, sustentando pagamentos pendentes com promessas de renda futura, ou buscar outra forma de capitalização, como a negociação direta para exibição prioritária em serviços de streaming. E, por fim, exibidores, com as salas fechadas, viram-se tolhidos de uma hora pra outra da sua única fonte de receitas, e vendo seu principal produto, os filmes que atraem milhões de pessoas, terem suas estreias postergadas ou até mesmo canceladas nos cinemas.

Nesse cenário, autoridades públicas ligadas ao setor audiovisual buscaram, no mundo todo, adotar medidas que buscassem minimizar os impactos econômicos sobre o setor, de forma a garantir condições mínimas para que os agentes pudessem ao menos sobreviver até o arrefecimento da crise. Esse conjunto de medidas pode ser resumido em basicamente dois eixos: de um lado, promover liquidez ao mercado, através de ampliação de linhas de crédito ou outras fontes de financiamento que buscassem diminuir os efeitos de aumento de custos e da perda repentina de receitas na estrutura contábil das empresas. De outro, buscou-se repactuar prazos e obrigações dos agentes de forma a ampliar e flexibilizar seus planejamentos.

Citaremos abaixo alguns casos de medidas adotadas por diferentes países, retirados a partir de compilação feita pela consultoria *Cullen International*, com foco no mercado europeu.

França

Em maio de 2020 o governo francês criou um fundo de 50 milhões de euros, a ser gerido pelo *Centre National du Cinema et de l´image Animée* (CNC) voltado para compensar riscos sobre filmagens impactadas pela COVID-19 que não estivessem cobertos por seguros. Ao longo do ano, os valores do fundo foram sucessivamente complementados, de forma a ampliar o programa de apoio com incentivos financeiros para encorajar a produção e a distribuição de obras. Diversas outras medidas foram adotadas envolvendo a antecipação de créditos fiscais e a permissão para que filmes com recursos do CNC programados para lançamentos em salas de cinema pudessem ser explorados prioritariamente em outras janelas, no período.

O segmento de salas de exibição também se beneficiou diretamente das medidas. O CNC suspendeu o recolhimento de tributos sobre a venda de ingressos e os agentes do setor estiveram entre os beneficiados do fundo estatal formado para socorro da cadeia audiovisual, que previa recursos para compensar a perda de receita com ingressos.

Alemanha

O governo federal alemão criou um programa voltado para apoiar diversos setores culturais (*Neustart Kultur*), e que prevê recursos de até 165 milhões de euros para o mercado cinematográfico. A maior parte destes recursos está voltada para o apoio às salas de cinema, mas incluem também o financiamento de custos adicionais a que produtores e distribuidores tenham sido submetidos por conta da pandemia.

Além disso, o governo alemão adotou medidas de aspecto mais operacional, facilitando o acesso a crédito de fundos já estabelecidos, ampliando prazos de pagamento, postergando execuções de obrigações, etc. Em julho de 2020 foi lançado ainda o "*Future Program Cinema II*", com recursos destinados a ações de modernização e equipamento que reduzam o risco de contágio de COVID-19 nas salas de cinema.

Itália

O Fundo de emergência para o setor cultural criado pelo governo italiano destinou inicialmente cerca de 60 milhões de euros para operadores de salas de cinema com ao menos 20 salas em funcionamento entre janeiro e março de 2020. Em outubro, conforme uma segunda de onda de contágios no país ocasionou o fechamento das salas novamente, o governo voltou a anunciar uma expansão dos subsídios ao setor. Foram adotadas ainda medidas de isenção de impostos e crédito fiscal de até 60%, de acordo com as perdas dos cinemas. Obras produzidas de forma subsidiada também tiveram suspensas obrigações de lançamento em salas de cinema.

Espanha

O governo espanhol aprovou um pacote de ajuda de mais de 780 milhões de euros destinado a diferentes setores culturais, entre eles o audiovisual. Além disso, investimentos em produções espanholas passaram a estar sujeitas a deduções fiscais.

O governo permitiu ainda que a contabilização dos custos provocados pela pandemia nas produções que contassem com recursos subsidiados para sua produção, bem como promoveu a extensão de prazos para cumprimento de obrigações, permitiu a antecipação do desembolso de recursos e o lançamento de obras diretamente em outras janelas sem serem desclassificadas como obras cinematográficas.

O *Instituto de la Cinematografia e y de las Artes Audiovisuales* (ICAA) recebeu ainda recursos para criação de um fundo extraordinário voltado para compensar custos das salas de cinema que envolvessem despesas realizadas para aumentar a segurança do público e trabalhadores, campanhas de incentivo ao retorno da plateia, ações para aumentar a participação das escolas, promoção do cinema espanhol, etc. A proporção da ajuda depende do tamanho do porte dos exibidores e estão condicionadas a cota de exibição de obras européias.

Reino Unido

O *British Film Institute* originalmente anunciou a criação de um fundo para ajudar a produção independente impactada pela pandemia. Posteriormente, o fundo foi substituído pelo *Film and TV Production Restart Scheme*, que conta com cerca de meio bilhão de euros destinados a cobrir custos advindos dos impactos da COVID-19.

Outros fundos foram criados, com destaque para o *Culture Recovery Fund*, voltado para o apoio a cinemas independentes impactados pela pandemia, e o *Fan Covid-19 Resilience Fund*, voltado para compensar perdas de exibidores e festivais.

7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Como as alternativas de ação em resposta ao problema regulatório têm natureza distinta e muitas vezes são complementares, nesta seção optou-se por tratá-las em grupos temáticos. Dentro de cada grupo, ao menos que expressamente indicado, as alternativas são excludentes entre si. Entre grupos, as alternativas podem ser cumulativas.

I- Prazo para adaptação das salas de cinema: trata-se aqui do comando previsto no art. 44, § 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, e regulamentado pela Instrução Normativa da ANCINE nº. 128, de 2016. Este comando prevê que até o início de 2021, as salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.

a. A opção de não fazer nada, ou o absenteísmo administrativo implica em aceitar o horizonte temporal vigente para o início da obrigação regulatória;

b. Submeter pedido de prorrogação do prazo implica em apresentar ao poder executivo proposta para elaboração de Medida Provisória, ou para o poder legislativo proposta para tramitação de Projeto de Lei, de alteração do prazo para adaptação do parque exibidor;

c. Quanto aos pequenos exibidores, dar ampla divulgação e operacionalizar as regras específicas aplicáveis para EPP, ME e MEI. Opção não excludente à anterior.

II- Condições para o cumprimento da obrigação de adaptação das salas de exibição: trata-se ações que alteram de alguma forma as regras vigentes para o seu cumprimento. Não inclui o prazo de adaptação, já tratado no grupo anterior.

a. Ampliar o leque de tecnologias aplicáveis para a adaptação do parque exibidor (não restringir a distribuição das obras pelo DCP).

i. Não fazer nada. Implica em manter inalterada a decisão tácita da Câmara Técnica de Exibição;

ii. Permitir que a distribuição dos recursos de acessibilidade se dê “por fora” do DCP.

b. Permitir o uso de aparelhos receptores individuais (smartphones). Opção não excludente à anterior.

i. Não fazer nada. Implica na manutenção da recomendação decidida em Câmara Técnica, de não permitir o uso de equipamentos pessoais como receptores de recursos de acessibilidade;

ii. Permitir o uso de equipamentos pessoais como receptores de recursos de acessibilidade.

III- Ações voltadas ao estímulo ao consumo de cinema pela população com deficiência.

a. Não fazer nada. Implica em não realizar ações específicas voltadas ao aumento do consumo;

b. Publicação, com atualização periódica, da listagem de salas aptas a reproduzir os recursos de acessibilidade.

IV- Sistemas de informação:

a. Não fazer nada. Implica em manter com a estrutura atual as bases de dados da ANCINE que captam informações sobre acessibilidade;

b. Ajustar o SAD (registro de obras e empresas) para tornar a estrutura de dados mais aderente às especificações e aos objetivos pretendidos com as normas da ANCINE sobre o tema;

c. Avaliar ajustar o SCB para tornar a estrutura de dados mais aderente às especificações e aos objetivos pretendidos com as normas da ANCINE sobre o tema. Opção não excludente à anterior.

V- Financiamento: trata-se de medidas que empreguem alguma estratégia de financiamento.

a. Não fazer nada. Implica manter inalterados os mecanismos já existentes, que podem ser usados para a acessibilidade;

b. Avaliar a criação de iniciativa de financiamento específica para o desenvolvimento de tecnologias assistivas para utilização em salas de cinema, com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento e ao Comitê Gestor do FSA;

c. Avaliar a possibilidade de padronização das obrigações de disponibilização de recursos de acessibilidade em todos os regramentos de fomento indireto e de fomento direto, incluindo as linhas de investimento e de financiamento do FSA, independentemente dos mecanismos utilizados com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento.

8. ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

I- Prazo para adaptação das salas de cinema: esta é a variável que traz os maiores impactos tanto para as salas de cinema quanto para as pessoas com deficiência, pois incide diretamente sobre o planejamento financeiro da sala e o acesso da pessoa com deficiência à obra audiovisual.

a. A opção de não fazer nada, ou o absenteísmo administrativo implica em aceitar o horizonte temporal vigente para o início da obrigação regulatória;

Análise: Manter o prazo de uma obrigação regulatória que traz custos num contexto no qual muitas salas lutam para se manter no mercado e onde se discute o próprio futuro do segmento parece ser contraproducente pois gera uma barreira ou dificuldade adicional a uma situação de mercado já bastante difícil. Por outro lado, é necessário lembrar que a obrigação está prevista em Lei desde 2015, com prazo de carência original de 4 anos e meio. Este prazo original já foi estendido por mais um ano, até janeiro de 2021.

Resultados esperados: Estima-se que a adoção desta opção torne irregular de 50% a 70% do parque exibidor brasileiro a partir de janeiro de 2021[1]. A aplicação das sanções cabíveis poderá aprofundar ainda mais os problemas vivenciados pelo segmento. Do ponto de vista da população com deficiência é possível que a opção acelere em algum grau a adaptação das salas de cinema. Existe também o risco de fechamento permanente de algumas salas.

b. Submeter pedido de prorrogação do prazo implica em apresentar ao poder executivo proposta para elaboração de Medida Provisória, ou para o poder legislativo proposta para tramitação de Projeto de Lei, de alteração do prazo para adaptação do parque exibidor;

Análise: A decisão de prorrogação do prazo não compete à ANCINE, já que é prevista em Lei. A submissão de proposta teria como justificativa os efeitos da pandemia sobre o setor de exibição apresentados nesta ARR e a necessidade de se avaliar novas tecnologias assistivas disponíveis no mercado, especificamente no que tange aos custos de implementação.

Resultados esperados: A prorrogação do prazo deve contribuir no processo de recuperação do setor, a partir de 2021. Para a população com deficiência, a depender dos termos, poderá levar a uma maior demora para a garantia do direito de acesso. Com relação a avaliação das novas tecnologias assistivas, tendo em vista que transcorreram mais de 3 anos desde os levantamentos realizados junto ao setor, é possível que se encontre opções com baixo custo de implementação e mais amigáveis para o usuário e para os proprietários das salas de cinema.

c. Quanto aos pequenos exibidores, dar ampla divulgação e operacionalizar as regras específicas aplicáveis para EPP, ME e MEI. Opção não excludente à anterior.

Análise: Trata-se de dispositivo previsto na legislação e regulamentado pela ANCINE. A ampla divulgação visa dar conhecimento do dispositivo a quem dele possa, potencialmente, se beneficiar e induzir a submissão de pedidos de dispensa da obrigação em 2021. Esta ação foca os pequenos exibidores, que são os que se encontram com as maiores dificuldades em cumprir com a regulação.

Resultados esperados: Enquadramento de grande número de pequenos exibidores na hipótese de isenção da obrigação, em 2021.

Recomendações: Diante do exposto, sugere-se adotar as alternativas 'b' e 'c'.

II- Condições para o cumprimento da obrigação de adaptação das salas de exibição:

Neste grupo serão tratadas duas opções de ação trazidas por meio de manifestações externas: ampliação das tecnologias aptas para fins de adaptação das salas para acessibilidade comunicacional, e abertura para uso de receptores próprios (smartphones) no recebimento dos recursos de acessibilidade durante a sessão de cinema. Antes de entrar na análise das opções serão apresentados alguns comentários sobre o emprego da 'neutralidade tecnológica' na IN 128.

A Instrução Normativa nº. 128 adota como premissa a neutralidade tecnológica, como mostra o §3º do art. 3º da IN 128:

Art. 3º .....

....

§ 3º É livre a escolha pelo exibidor da tecnologia assistiva para a fruição dos serviços de acessibilidade, desde que observado o disposto no caput e que a escolha tecnológica seja compatível com as cópias fornecidas pelos distribuidores.

Não há, portanto, na regulamentação nenhuma determinação por parte da Agência Reguladora, quanto aos padrões técnicos de gravação, transmissão ou entrega dos recursos de acessibilidade aos consumidores finais.

A neutralidade tecnológica neste caso foi a opção natural, pois do ponto de vista do Estado e do atingimento dos objetivos sociais que se quer alcançar, desde que se respeitem recursos a serem ofertados, a modalidade de consumo (fechada individual), e a quantidade de equipamentos de fruição individual por sala, pouco importa de que forma os recursos de acessibilidade serão distribuídos e disponibilizados ao público final.

O trecho final do parágrafo estabelece que a "escolha tecnológica seja compatível com as cópias fornecidas pelos distribuidores". Isto leva à necessidade de se estabelecer algum tipo de coordenação entre os agentes da cadeia de valor da exibição cinematográfica, para que se garanta a compatibilidade dos recursos às soluções adotadas pelas salas de exibição (interoperabilidade).

A solução a esta questão poderia se dar pelos agentes privados, que, sem a participação do Estado, definiriam em comum acordo os padrões e passariam a adotá-lo. A opção escolhida, por meio da formação de Câmara Técnica com participação da Agência e dos agentes de mercado, constitui uma solução no campo da corregulação:

Guia de AIR da Casa Civil[2] *(p. 46):*

A corregulação, ou regulação compartilhada, ocorre quando a indústria desenvolve e administra seus próprios padrões, mas o governo fornece o apoio legal para permitir que eles sejam aplicados. Em geral, o governo determina padrões ou parâmetros de qualidade ou performance, permitindo que os atores escolham a melhor forma de adequar seus produtos, processos, serviços ou tecnologia de modo a atender o desempenho esperado.

.....

Vale mencionar que a instauração da Câmara Técnica sobre o tema decorreu de atendimento a manifestações nesse sentido, apresentadas, dentre outras, pela MPA, SICAV, FENEEC, ABRACINE e ABRAPLEX, recebidas durante o processo de Consulta Pública à minuta texto que se tornaria a IN 128[3].

Além do registro dos trabalhos da Câmara Técnica por meio de Termos de Recomendação e Atas[4], os membros decidiram tacitamente pela adoção dos padrões técnicos estabelecidos pela *Digital Cinema Initiatives* - DCI, para distribuição dos recursos de acessibilidade às salas de exibição. Consequentemente, as soluções tecnológicas contratadas pelas empresas exibidoras para oferta dos recursos de acessibilidade aos consumidores deverão ser capazes de extrair os recursos a partir do *Digital Cinema Package* – DCP, que é o padrão mundial para circulação de obras em cinemas digitais.

Antes desta decisão tácita, a Câmara Técnica trabalhava com a possiblidade de distribuição dos recursos de acessibilidade também pela internet, já que os padrões da DCI não permitiam até então o carregamento no DCP de janela de LIBRAS. Este entendimento estava presente no Termo de Recomendações datado de 20 de março de 2017[5]. Com a apresentação de solução por parte da DCI e a preocupação das empresas distribuidoras, sobretudo

estrangeiras, com o risco de pirataria decorrente do uso de mais de uma modalidade de distribuição, e com a qualidade da recepção dos recursos de acessibilidade, este entendimento inicial foi abandonado.

Outra decisão tomada no âmbito da Câmara Técnica de Acessibilidade diz respeito ao uso de aparelhos receptores individuais (smartphones) como meio de acesso aos recursos de acessibilidade. Esta possiblidade já se apresentava em algumas das tecnologias mapeadas pela AIR sobre acessibilidade na exibição como também por algumas das empresas que apresentaram seus produtos no âmbito da Câmara Técnica. A Câmara, por meio do Termo de Recomendações datado de 20 de março de 2017, afastou a possiblidade de uso de tais equipamentos. A justificativa novamente envolveu o risco de pirataria e preocupações com a qualidade da recepção dos recursos de acessibilidade.

Recomendação: Discussões que tratem da distribuição dos recursos de acessibilidade 'por fora' do DCP, como forma de aumentar a oferta de opções tecnológicas, bem como sobre o uso de smartphones como meio de acesso aos recursos de acessibilidade deveriam ser tratadas no âmbito da Câmara Técnica de Acessibilidade, em especial em função do transcurso de quase quatro anos desde a solução apresentada pelos integrantes da Câmara Técnica em março de 2017.

a. Ampliar o leque de tecnologias aplicáveis para a adaptação do parque exibidor (não restringir a distribuição das obras pelo DCP).

i. Não fazer nada. Implica em manter inalterada a decisão tácita da Câmara Técnica de Acessibilidade;

Análise: Esta disposição não foi determinada pela Ancine. Como visto, a IN 128 se pauta na neutralidade tecnológica e apenas estabelece condições mínimas para o fornecimento do serviço. A decisão quanto a forma de distribuição dos recursos de acessibilidade é crucial para a interoperabilidade dos arquivos e depende de comum acordo entre os diferentes atores desta cadeia. Esta definição se deu por meio da Câmara Técnica de Acessibilidade.

Quanto à existência de alternativas tecnológicas, este fato era de conhecimento da Câmara Técnica desde 2016 e havia sido mapeada pela AIR sobre acessibilidade no segmento de exibição.

Resultados esperados: por restringirem a concorrência, os custos para o exibidor, de adaptação das salas são maiores em comparação à ação alternativa. Esta opção, entretanto, resolve o problema da interoperabilidade. Vale notar que algumas empresas investiram capital próprio para disponibilizar as tecnologias hoje existentes.

ii. Permitir que a distribuição dos recursos de acessibilidade se dê por fora do DCP.

Análise: Como não partiu da Ancine a decisão sobre essa matéria, entende-se que caberia à Câmara Técnica de Acessibilidade discutir e deliberar sobre o emprego de formas alternativas para a distribuição dos recursos de acessibilidade, abrindo espaço para a entrada de novas tecnologias.

Resultados esperados: A entrada de novos fornecedores de tecnologia deverá reduzir os custos sobre os agentes exibidores, facilitando o processo de adaptação. Seria preciso rediscutir a questão da interoperabilidade de modo a garantir que os recursos de acessibilidade cheguem aos consumidores finais, independentemente da tecnologia adotada pelas salas de cinema. Esta opção trará impacto financeiro adverso às tecnologias de acessibilidade atualmente empregadas pelos cinemas.

b. Permitir o uso de aparelhos receptores individuais (smartphones). Opção não excludente à anterior.

i. Não fazer nada. Implica na manutenção da recomendação decidida em Câmara Técnica, de não permitir o uso de equipamentos pessoais como receptores de recursos de acessibilidade;

Análise: Assim como no item anterior, esta disposição não foi determinada pela Ancine. Quanto à existência de alternativas tecnológicas que permitem o uso de smartphones para recepção de recursos de acessibilidade, este fato era de conhecimento da Câmara Técnica desde 2016 e havia sido mapeada pela AIR sobre acessibilidade no segmento de exibição.

Resultados esperados: a disponibilidade de equipamentos à disposição da população com deficiência fica limitada aos valores definidos pelo anexo da IN 128.

ii. Permitir o uso de smartphones como receptores de recursos de acessibilidade.

Análise: Como não partiu da Ancine a última decisão sobre essa matéria, entende-se que caberia à Câmara Técnica de Acessibilidade discutir sobre essa questão.

A abertura para a possibilidade de uso de smartphones poderá aumentar o número de pessoas com deficiência em uma mesma sessão. Além de ser benéfica para a política de acesso, já que garante o acesso universal à sala de cinema, pode aumentar a renda gerada pelo público com deficiência.

Talvez haja espaço para a revisão dos quantitativos mínimos de aparelhos para a acessibilidade a disposição das salas, previstos no anexo da IN 128, entretanto, é preciso ter em mente que as salas devem dispor de alguns desses equipamentos em caso de necessidade e os quantitativos atuais já são bem modestos, variando de 3 equipamentos, para complexos com 1 sala, até 15 equipamentos, para complexos a partir de 13 salas. O uso de equipamentos próprios também é benéfico no contexto atual de pandemia.

Resultados esperados: A abertura para uso de smartphones seria benéfica para a população com deficiência, para o alcance da política, e para os exibidores.

Recomendação: Diante do exposto, sugere-se reconvocar a Câmara Técnica de Acessibilidade para que se discutam essas opções de ação.

III- Ações voltadas ao estímulo ao consumo de cinema pela população com deficiência.

a. Não fazer nada. Implica em não realizar ações específicas que visem à promoção do consumo;

Análise: O estímulo ao consumo poderia contribuir para cobrir parte dos custos da adaptação das salas como também para o alcance da política pública. Como comentado, a população com deficiência, pelas características sócio-econômicas, tem menor propensão a frequentar cinema do que a média da população.

Resultados Esperados: Manutenção da expectativa de baixo uso dos equipamentos de acessibilidade.

b. Publicação, com atualização periódica, da listagem de salas aptas a reproduzir os recursos de acessibilidade.

Análise: Trata-se de uma medida de regulação por informação voltada a ajudar a população com deficiência a localizar as salas de cinema que estão adaptadas. Esta é uma informação atualmente difícil de se obter, o que desestimula o consumo. A Ancine chegou a publicar em 2019 uma lista, mas não fez atualizações.

Resultados esperados: A ampla divulgação da lista de salas com acessibilidade pode induzir o aumento do consumo. Existe ainda muito desconhecimento quanto ao processo de adaptação das salas e sobre quais salas estão acessíveis para a população com deficiência. A medida é benéfica para as pessoas com deficiência, para os exibidores e para o alcance da política pública.

Recomendação: Sugere-se adotar a alternativa 'b'.

IV- Sistemas de informação:

a. Não fazer nada. Implica em manter a estrutura atual das bases de dados da Ancine que captam informações sobre acessibilidade;

Análise: No processo de elaboração desta ARR notou-se a existência de espaço para melhorias nos sistemas de registro de empresas exibidoras, de obras e de dados de bilheteria. É importante notar que essas bases foram desenvolvidas antes da publicação da IN 128, portanto não são totalmente aderentes à lógica e à terminologia empregadas por aquela norma.

Resultados esperados: A manutenção da qualidade dos dados sobre acessibilidade atualmente observada.

b. Ajustar o Sistema Ancine Digital - SAD (registro de obras e empresas) para tornar a estrutura de dados mais aderente às especificações e aos objetivos pretendidos com as normas da Ancine sobre o tema;

Análise: Se encontram em curso iniciativas voltadas a aperfeiçoar as bases de registro de obras e empresas. Com essas melhorias será mais fácil identificar quais obras possuem recursos de acessibilidade e quais salas se encontram adaptadas.

Resultados esperados: Melhora na qualidade dos dados apreendidos e publicados pela Agência.

c. Avaliar ajustar o Sistema de Controle de Bilheteria - SCB para tornar a estrutura de dados mais aderente às especificações e aos objetivos pretendidos com as normas da ANCINE sobre o tema. Opção não excludente à anterior.

Análise: Quanto ao SCB, identificou-se que há espaço para aperfeiçoar os dados de público e renda advindos da adaptação das salas. Neste caso é necessário avaliar se o ganho esperado justifica os custos associados à alteração da estrutura de campos, tanto para a Agência, quanto para os regulados.

Resultados esperados: Melhora na qualidade dos dados apreendidos e publicados pela Agência.

Recomendação: Sugere-se adotar as alternativas 'b' e 'c'.

V- Financiamento:

a. Não fazer nada. Implica manter inalterados os mecanismos já existentes, que podem ser usados para a acessibilidade;

Análise: No processo de elaboração desta ARR, identificou-se que aproximadamente 74% das salas de cinema ainda não adotaram soluções de tecnologia assistiva. Este estudo apontou uma redução de cerca de 76,8% da renda dos exibidores até a 46ª semana de 2020, em comparação com a média do mesmo período nos três anos anteriores, 2017 a 2019. Essa queda dramática resulta dos impactos causados pela pandemia de Covid no segmento e implica maior escassez de recursos privados para investimento nas adaptações necessárias ao fornecimento de acessibilidade nas salas. O encolhimento da receita de bilheteria implica também a descapitalização das distribuidoras. Com isso, essas empresas podem vir a ter dificuldades para disponibilizar os recursos de acessibilidade auditiva e visual, nos casos em que não tenham sido confeccionados juntamente com a produção dos filmes.

Resultados esperados: Inviabilidade de aumento da quantidade de salas equipadas com recursos de acessibilidade, nos próximos anos, e menor diversidade de obras acessíveis lançadas, o que se traduz no não atendimento à legislação que garante, às pessoas com deficiência, o pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais, em especial, no caso concreto, os direitos culturais e de participação social, em condições de igualdade com as demais pessoas.

Por outro lado, é importante pontuar que parte do segmento de exibição está com a sua própria subsistência em risco e o uso prioritário dos canais de financiamento do Estado para a exibição vem sendo, naturalmente, empregado na manutenção do setor.

b. Avaliar a criação de iniciativa de financiamento específica para o desenvolvimento de tecnologias assistivas para utilização em salas de cinema;

Análise: Já existe modalidade de financiamento voltada para atualização tecnológica e acessibilidade aprovada pelo Comitê Gestor do FSA, conforme termos de sua Resolução nº 192/2018. A eventual adoção de iniciativa de desenvolvimento de novas tecnologias assistivas tem por objetivo facilita, com a consequente redução de custos de aquisição pelo setor, encontra respaldo no Estatuto da Pessoa com Deficiência, o qual prevê como papel do poder público "criar mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional de tecnologia assistiva, inclusive por meio de concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos de pesquisa oficiais" (art. 75, inc. III, da Lei nº 13.146/2015). Essa ação se justifica pelo fato de que os custos requeridos para adaptação das salas dificilmente serão compensados pelo aumento de público decorrente da oferta de recursos de acessibilidade, conforme analisado nesta ARR. Na medida do possível, a política pública deve prever condições especiais para os pequenos exibidores, os quais se encontram em situação de maior fragilidade no mercado.

Resultados esperados: Criação de condições de eliminação de barreiras comunicacionais e o efetivo exercício dos direitos culturais e de participação na vida social das pessoas com deficiência auditiva ou visual, em função da adaptação da totalidade do parque exibidor brasileiro no médio prazo. Por outro lado, num cenário de escassez de recursos, o emprego de medidas de financiamento voltadas ao desenvolvimento de tecnologias assistivas de baixo custo e de produção nacional garante a efetiva promoção da acessibilidade, minimizando os efeitos financeiros causados pela pandemia.

c. Avaliar a possibilidade de padronização das obrigações de disponibilização de recursos de acessibilidade em todos os regramentos de fomento indireto e de fomento direto, incluindo as linhas de investimento e de financiamento do FSA, independentemente dos mecanismos utilizados com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento.

Análise: Esta iniciativa tem por finalidade proporcionar maior aderência do ordenamento infralegal, das linhas de financiamento e editais do FSA, e dos projetos financiados com recurso dos FUNCINES ao art.

54, inc. III, da Lei nº 13.146/2015. O referido artigo estabelece que "sempre que houver interação com a matéria nela regulada a aprovação de financiamento de projeto com utilização de recursos públicos, por meio de renúncia ou incentivo fiscal, contrato, convênio ou instrumento congênere" está sujeita ao cumprimento das disposições do Estatuto da Pessoa com Deficiência e de outras normas de acessibilidade.

Resultados esperados: Maior segurança de que os projetos financiados com recursos oriundos de benefício fiscal por meio de fomento indireto bem como por fomento direto do FSA estão cumprindo as obrigações derivadas da legislação de acessibilidade.

Recomendação: Sugere-se adotar as alternativas 'b' e 'c'.

[1] Vale notar que aproximadamente 20% das salas podem potencialmente ser isentas da obrigação em função das regras específicas, aplicáveis a MEI, ME e EPP. Se desconsiderarmos do cálculo de inadimplentes essas salas, esse percentual cairia para pouco mais de 50%.
[2] Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view
[3] As manifestações estão disponíveis em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorio%20de%20consulta%20p%C3%BAblica%20-%20IN%20de%20acessibilidade%20auditiva%20e%20visual.pdf
[4] Disponível em: https://www.ancine.gov.br/pt-br/regulacao/camaras-tecnicas
[5] Disponível em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/regulacao/camaras-tecnicas/Termo%20de%20recomenda%C3%A7oes%20camara%20tecnica%20VF.PDF

9. IMPACTO NO ESTOQUE REGULATÓRIO ATUAL, CONSIDERANDO A CORRELAÇÃO COM ATOS NORMATIVOS DE OUTROS ÓRGÃOS

As alternativas discutidas nesta ARR trazem baixo impacto sobre o estoque de normas vigente na ANCINE.

A discussão sobre a alteração dos prazos de vigência do comando sobre os exibidores, e a permissão para uso de aparelhos receptores próprios poderão impactar a IN 128. Outras Instruções Normativas potencialmente impactadas são a nº 80, que estabelece normas e procedimentos para a aprovação da política de investimento dos FUNCINES e para a apresentação, análise, execução e acompanhamento dos projetos aptos a receberem seus recursos, e a nº 123, que dispõe sobre o Sistema de Controle de Bilheteria – SCB, em relação aos procedimentos de envio de dados periódicos sobre os resultados de bilheteria dos cinemas.

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTRIBUIÇÕES E MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS AO LONGO DA ELABORAÇÃO DA ARR

10.1. Consulta Prévia

Durante o processo de elaboração desta ARR foram enviados ofícios a entidades representantes dos segmentos de produção, distribuição e exibição, bem como das pessoas com deficiência, informando da realização da ARR e abrindo espaço para o envio de sugestões e comentários.

Neste processo a ANCINE recebeu três respostas.

O Instituto Benjamin Constant, órgão voltado à promoção da acessibilidade visual, se manifestou "*...favoravelmente a que toda e qualquer gestão seja implementada e aprimorada junto a entidades que promovam a exibição e distribuição acessíveis de filmes e outros produtos no gênero que incluam, efetivamente, o público analisado nesse documento*."

A MPA-LA, que representa empresas norte-americanas do segmento de produção, afirma que os seus associados "*...vêm cumprindo integralmente as normas estabelecidas, fornecendo as obras audiovisuais para exibição no mercado cinematográfico*", e reafirmam o "*...compromisso com o cumprimento integral das referidas normas e especificações técnicas de acessibilidade, entendidas como as mais adequadas e efetivas para propiciar a fruição de obras audiovisuais por pessoas portadoras de deficiência visual e auditiva.*"

A ABRAPLEX, que representa uma parcela do segmento de exibição cinematográfica, reafirma *"...seu compromisso em colaborar para o objetivo comum de promover a acessibilidade nas salas de cinema brasileiras. Para tanto, mesmo antes do prazo legal, já realizaram a adaptação em um conjunto relevante de salas."*

No entanto, defendem que o prazo para o início da vigência das obrigações sobre o segmento de exibição, estabelecido pela Lei Federal nº 14.009/2020, seja revisto "*...tendo em vista os avanços tecnológicos ocorridos desde a edição da IN nº 128, bem como a realidade dramática e imprevisível vivenciada pelos exibidores em decorrência da pandemia..."* A manifestação menciona ainda a não efetivação, pelo Poder Público, de medidas efetivas de atenuação

do impacto econômico decorrentes desta regulação.

Segundo a ABRAPLEX, *"A soma desses fatores torna absolutamente inviável que os exibidores efetuem novos investimentos imediatos na continuação do processo de adaptação. As razões que levaram à prorrogação do prazo efetuada pela Lei nº 14.009/2020 não apenas continuam presentes, mas se intensificaram. Pede-se, portanto, que essa Agência Reguladora se manifeste quanto à necessidade inexorável de prorrogação do prazo de implementação integral das medidas assistivas."*

10.2. Câmara Técnica de Exibição

No dia 16 de novembro de 2020 foi realizada reunião da Câmara Técnica de Exibição. Formada por representantes das atividades de produção, distribuição e exibição, a referida Câmara discutiu, dentre outros assuntos, a promoção da acessibilidade em salas de cinema no contexto da pandemia.

As manifestações que trataram da acessibilidade partiram majoritariamente dos representantes da exibição. Dentre os temas discutidos estão o pedido de prorrogação da obrigação regulatória, a abertura para uso de outras tecnologias, a necessidade de ações de fomento específicas e a recriação da Câmara Técnica.

Prorrogação da obrigação regulatória: Alguns exibidores pediram que fosse submetida proposta de alteração do Estatuto da Pessoa com Deficiência, no que diz respeito a data de início de vigência da regra que trata da adaptação de salas de exibição (art. 44, § 6º) em função da grave situação econômica vivenciada pelo setor.

Abertura para uso de outras tecnologias: Como comentado anteriormente nesta ARR, foi decidido tacitamente pela Câmara Técnica de Acessibilidade que a distribuição dos recursos de acessibilidade para as salas de cinema se daria junto com o arquivo da obra cinematográfica, por meio do DCP. Esta decisão limitou o número de tecnologias aptas a prestar o serviço de adaptação das salas. Visando aumentar a competição e reduzir os custos, diversos exibidores defenderam a revisão desta disposição.

Necessidade de ações de fomento: Outra questão apontada por representantes do segmento de exibição foi a necessidade de ações de fomento que minimizem o ônus financeiro gerado pela regulação. Como já comentado, a adaptação das salas gera custos que muito provavelmente não serão cobertos pelo consumo por parte da população com deficiência. Conforme relatado, no contexto atual, no qual os exibidores estão com a própria subsistência do seu negócio em risco, torna ainda mais importante o papel do Poder Público na absorção de parte dos impactos financeiros desta regulação.

Recriação da Câmara Técnica: Comentou-se que a discussão de algumas propostas voltadas a facilitar o cumprimento das obrigações legais referentes à acessibilidade teriam como melhor lócus a Câmara Técnica de Acessibilidade.

11. RECOMENDAÇÃO DE AÇÃO

Diante do exposto ao longo desta ARR, apresentamos o seguinte conjunto de recomendações:

I – Submeter pedido de prorrogação do prazo para adaptação das salas de cinema previsto no art. 44, § 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência por 12 meses ou até 24 meses, considerando o cenário prospectivo de recuperação do segmento de exibição cinematográfica para o ano de 2021, conforme apresentado no item 2.8.1 da presente ARR;

II – Dar ampla divulgação e operacionalizar as regras específicas aplicáveis para EPP, ME e MEI, previstas no Decreto 9.405/2018 e regulamentadas pela IN 128;

III - Reconvocar a Câmara Técnica de Acessibilidade para que se discutam as opções de ação que tratam dos padrões de distribuição dos recursos de acessibilidade e da possibilidade de uso de aparelhos receptores próprios para consumo dos recursos de acessibilidade;

IV - Publicar, com atualização periódica, a listagem de salas aptas a reproduzir os recursos de acessibilidade;

V – Atualizar os campos de informação no Sistema Ancine Digital - SAD (registro de obra e empresa), no que tange aos dados sobre acessibilidade;

VI – Avaliar a possibilidade de se realizar ajustes no Sistema de Controle de Bilheteria – SCB, com a inserção de

informações relacionadas à oferta de recursos de acessibilidade e disponibilização de ingressos para pessoas com deficiência visual e auditiva;

VII – Avaliar a criação de iniciativa de financiamento específica para o desenvolvimento de tecnologias assistivas para utilização em salas de cinema, com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento e ao Comitê Gestor do FSA;

VIII – Avaliar a possibilidade de padronização das obrigações de disponibilização de recursos de acessibilidade em todos os regramentos de fomento indireto e de fomento direto, incluindo as linhas de investimento e de financiamento do FSA, independentemente dos mecanismos utilizados com o envio desta ARR à Secretaria de Políticas de Financiamento.

12. ESTABELECIMENTO DE METAS E INDICADORES DESTINADOS À AVALIAÇÃO DA AÇÃO REGULATÓRIA

Para fins de monitoramento dos resultados alcançados pelas ações da Ancine sobre acessibilidade, sugere-se o acompanhamento periódico do seguinte conjunto de indicadores:

INDICADOR	PERIODICIDADE	OBS:
Listagem de salas adaptadas	Semestral	A publicação desta listagem é ação de transparência ativa e de regulação por informação. A informação se refere diretamente ao disposto no art. 44, § 6º do Estatuto da Pessoa com Deficiência.
Número de obras com recursos de acessibilidade por meio da IN116, Editais do FSA e da IN128	Anual	A informação dá a real dimensão dos resultados das normas da ANCINE que tratam da acessibilidade no elo da produção. Tais recursos podem, potencialmente, beneficiar todas as janelas de consumo audiovisual.
Número de ingressos em salas de cinema com uso de recurso de acessibilidade	Anual	Esta informação mede a efetividade da política sob a ótica do consumo. Depende de atualização em bases internas.
Receita de bilheteria em salas de cinema com uso de recurso de acessibilidade	Anual	Esta informação mede a efetividade da política sob a ótica do consumo. Depende de atualização em bases internas.

REFERÊNCIAS:

ANCINE – Análise de Impacto Regulatório sobre acessibilidade no segmento de exibição cinematográfica. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorios-analise-impacto/air-acessibilidade-versao-ostensiva.pdf/view

ANCINE – Atas e Termos de Recomendações da Câmara Técnica sobre Acessibilidade nos segmentos de Distribuição e Exibição Cinematográfica. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/camaras-tecnicas

ANCINE – Instrução Normativa nº 116, de 18 de dezembro de 2014. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-n-o-116-de-18-de-dezembro-de-2014

ANCINE – Instrução Normativa nº 128, de 13 de setembro de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-n-o-128-de-13-de-setembro-de-2016

ANCINE – Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA (diversas publicações). Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/

BRASIL – Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL – Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm

BRASIL – Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm

BRASIL – Lei 13.146, de 06 de julho de 2015 (Estatuto do Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

IBGE / Censo 2010 – Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf

LEIVA, João; MEIRELLES, Ricardo – Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte. Disponível em: https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais

Documento assinado eletronicamente por **Akio Assunção Nakamura**, **Coordenador(a)**, em 16/12/2020, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Tiago Mafra dos Santos**, **Secretário(a) de Políticas Regulatórias, Substituto(a)**, em 16/12/2020, às 10:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Fabio Campos Barcelos**, **Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**, em 16/12/2020, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **1849226** e o código CRC **1F85B92B**.

Referência: Processo nº 01580.042996/2014-13 SEI nº 1849226